

A Garantia e a Efetivação da Proteção Social às Famílias em Situação de Descumprimento de Condicionais do Programa Bolsa Família e o Trabalho Social

Warranty and Effective Social Protection to Families in Situation of non Compliance of Conditionality and Social Work

Lucélia de Oliveira Silva

Especialização em Família e Políticas Públicas Faculdade Santo Agostinho
Graduação em Serviço Social Pela Universidade Federal do Piauí
Email: lucelia_silva23@hotmail.com

Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger

Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí
Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí
Email: izabel_herika@hotmail.com

Rita de Cássia Cronemberger Sobral

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco
Professora da Universidade Federal do Piauí
Email: ritadecassiasobral@hotmail.com

Endereço: Lucélia de Oliveira Silva

Endereço: Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social – Rua Álvaro Mendes, 121 Centro. Teresina/PI, Brasil

Endereço: Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger

Endereço: Rua Pedro Vasconcelos, 1739, Bairro dos Noivos. Cep: 64.044.50 Teresina/PI. Brasil.

Endereço: Rita de Cássia Cronemberger Sobral

Endereço: Universidade Federal do Piauí, Campus Ministro Petrônio Portella, Centro de Ciências Humanas e Letras. Campus Ministro Petrônio Portella, s/n Ininga.

Editor Científico: Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 22/08/2016. Última versão recebida em 19/09/2016. Aprovado em 20/09/2016.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação.

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo discutir e analisar como o Programa Bolsa Família (PBF), em conjunto com o trabalho social voltado às famílias em situação de descumprimento de condicionalidade, fortalece a proteção social. O PBF é um programa de transferência direta de renda condicionada às famílias e tem, entre seus objetivos, a redução da pobreza e a articulação com outras ações que visam estimular o desenvolvimento das famílias. Seus beneficiários, em situação de descumprimento de condicionalidades, são público prioritário de acompanhamento familiar, que visa à identificação das vulnerabilidades que dificultam o cumprimento desses compromissos. A partir de uma revisão bibliográfica e documental, esta análise traz reflexões que adensam teoricamente as discussões em torno desta temática e descortinam as dificuldades atinentes ao trabalho social com família e, por conseguinte, a desproteção social.

Palavras-Chave: Proteção Social. Programa Bolsa Família. Trabalho Social.

ABSTRACT

This article aims to discuss and analyze how the Bolsa Família Program (PBF), together with social work directed to families in situation of non-compliance of conditionality, enhance social protection. The PBF is a direct income transfer program conditioned to families and has among its objectives the reduction of poverty and the articulation with other actions aimed at stimulating the development of families. Their beneficiaries, in situation of non-compliance of conditionality, are the priority audience of family support, which concerns the identification of vulnerabilities that hinder the fulfillment of commitments. From a bibliographical and documentary review, this analysis brings reflections that theoretically thicken the discussions on this issue and unveil the difficulties relating to social work with family and, therefore, the lack of social protection.

Keywords: Social protection. Bolsa Família Program. Social Work.

1 INTRODUÇÃO

Os Programas de Transferência de Renda (PTRs) são considerados os carros-chefes da Proteção Social Brasileira, e o Programa Bolsa Família (PBF) constituem-se como o principal representante dos PTRs em nossa realidade. No que se referem ao PBF, muitos são os seus defensores e muitos são os seus críticos; dessa feita, pretende-se aqui analisar, a partir de revisão bibliográfica e documental, como o Programa, em conjunto com o trabalho social voltado às famílias em situação de descumprimento de condicionalidade, fortalece a proteção social.

No intuito de responder a tal questionamento, o presente artigo foi dividido em três itens. No primeiro, analisa-se a trajetória histórica dos Programas de Transferência Renda e a inter-relação desses com a Proteção Social no contexto Brasileiro, focando as discussões e análises no Programa Bolsa Família. O segundo caracteriza o Programa Bolsa Família como Programa de Transferência de Renda condicionada, analisando seus critérios de elegibilidade e suas condicionalidades, buscando identificar as principais situações de vulnerabilidade que dificultam ou impedem o cumprimento dessas condicionalidades.

E, por fim, realizam-se reflexões acerca do trabalho social com famílias desenvolvido junto às famílias beneficiárias do PBF, analisando como a articulação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Programa Bolsa Família (PBF) contribuem na redução das vulnerabilidades, promovendo a inserção dessas famílias em políticas sociais e assegurando direitos.

Não se pretende aqui esgotar as discussões acerca dessa problemática, mas acrescentar análises e ponderações que possam colaborar para o adensamento teórico da questão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A inter-relação entre os programas de transferência de renda e a proteção social no Brasil

O debate internacional em torno dos Programas de Transferência de Renda já existe há várias décadas. Contudo, somente a partir dos anos de 1980 essa discussão foi se ampliando, “[...] situando-se no âmbito das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho, em decorrência da Revolução Tecnológica da Era da Informação” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2012, p.15).

Para Cunha (2009, p. 333), “[...] tais debates consideram que, dificilmente, a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade se viabilizam sem políticas ativas de transferência de renda”. Portanto, sem que haja a garantia de uma renda básica, o ciclo da pobreza e da desigualdade será mantido e perpetuado.

Nesse contexto, três matrizes principais pautam as discussões, considerando se tais transferências devem ou não ser condicionadas e a quem devem ser direcionadas:

A primeira delas reúne aqueles que entendem que as transferências de renda devem ser universais, garantidas como direito de todos os cidadãos, sem levar em conta a renda e sem a necessidade de contrapartidas por parte dos beneficiários. Portanto, as transferências seriam incondicionais. [...]

Uma segunda concepção é aquela que entende que políticas de transferência de renda, [...] são estratégicas para garantir a sobrevivência de famílias ou indivíduos específicos, mas devem ser residuais. Devem se restringir àqueles extremamente pobres ou incapazes de prover sua própria sobrevivência. [...]

Um terceiro grupo entende que políticas para redução da pobreza e das desigualdades pressupõem uma opção do Poder Público em privilegiar os mais pobres. Para eles é preciso um tratamento diferenciado, de forma a reduzir desigualdades vividas e, no futuro, promover a igualdade. [...]

Para privilegiar os mais pobres, também enfatiza critérios de acesso e, assim trabalham com mecanismos de focalização, mas não numa concepção residual, de selecionar apenas os extremamente pobres. Focalização entendida como a aplicação de critérios de priorização, em especial para enfatizar a garantia de direitos e a inclusão daqueles que historicamente estiveram à margem das políticas públicas. (CUNHA, 2009, p. 333-334).

Embora as três concepções defendam os Programas de Transferência de Renda como estratégia de alívio da pobreza, a segunda concepção confronta a primeira pois, além de focalizar no público extremamente pobre ou incapaz, estigmatizando-o, defende, ainda, a oferta mínima e residual de serviços para seus beneficiários, fortalecendo, assim, a ideia de estado mínimo e distanciando-se da universalidade.

No que tange à terceira concepção, ainda que defenda a focalização, essa se dá com o intuito de que “quem mais precise” seja priorizado e incluído. Nesse sentido, na esteira do Pensamento de Cunha (2009), o Programa Bolsa Família se pauta na última concepção, no sentido de que a focalização do Programa visa assegurar e garantir direitos aos “invisíveis da sociedade”.

No Brasil, o debate acerca dos Programas de Transferência de Renda teve início a 1991, com a apresentação de um Projeto de Lei pelo senador Eduardo Suplicy (PT/SP), que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade. Projeto, esse, que foi aprovado no Senado e recebeu parecer favorável para aprovação da Câmara Federal. Tal fato é considerado por Silva e Lima (2014) como o primeiro momento, do total de seis, da sistematização histórica proposta pelas autoras para o entendimento do desenvolvimento dos programas de transferência de renda no país.

O segundo momento, estendendo-se de 1991 a 1993, quando Camargo (1991; 1993; 1995) propõe uma transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, introduzindo duas inovações no debate: a família como beneficiária, no lugar do indivíduo, bem como a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de crianças e adolescentes frequentarem a escola. O objetivo seria articular uma política compensatória a uma estruturante, como condição de enfrentamento da pobreza.

O terceiro momento foi iniciado em 1995, quando começou a implementação das experiências pioneiras nas cidades de Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP e

em Brasília/DF, concretizando, então a possibilidade da adoção de políticas públicas de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro.

O quarto momento, iniciado em 2001, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), foi marcado por significativa expansão dos programas federais criados em 1996 (BPC; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil [PETI] e criação de outros programas de iniciativa do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros) [...].

O quinto momento, iniciado em 2003 com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi marcado, desde seu início, pelo Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, cujo principal programa é o BF, criado em 2003, já implementado em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal desde 2006, cuja proposta é a unificação dos inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativa de governos municipais, estaduais e do governo federal. [...]

O sexto momento tem seu início em 2011, no governo da presidente Dilma Rousseff, com a criação da Estratégia Brasil Sem Miséria, constituída de três eixos programáticos: transferência de renda, inclusão produtiva e ampliação de serviços sociais básicos, sendo o BF o principal programa de transferência de renda integrante do eixo de transferência de renda (SILVA; LIMA, 2014, p. 29-31).

A partir de 2011, o PBF passou a integrar o Plano Brasil sem Miséria, com o qual se entende que há esforços de integração e articulação de programas, projetos e ações, para a superação da extrema pobreza, fato esse concretizado por meio da elevação de valores das transferências monetárias e o número de famílias atendidas, ultrapassando 14 milhões de famílias em 2014. (SILVA; LIMA, 2014). Além disso, visualizamos uma nova concepção de pobreza enquanto fenômeno complexo e multidimensional, concebida para além da insuficiência de renda.

Característica marcante desse cenário é a promulgação da PEC n. 047 – 2003 que altera o artigo 6º da Constituição de 1988, e acrescenta a alimentação como direito social, assegurando a todos a prerrogativa de acesso à alimentação adequada e saudável.

Nessa trajetória, fica evidente a relevância dos programas de transferência de renda como principal estratégia na redução da pobreza, tornando esses o “carro chefe” da rede de proteção social brasileira (BICHR, 2010), tendo o Programa Bolsa Família como seu principal protagonista, por promover o acesso à renda, minimizando os impactos mais imediatos da miséria.

Além disso, o Programa propõe a articulação com outras ações que visam ao desenvolvimento das famílias e, conseqüentemente, à superação das situações de vulnerabilidade social, propiciando o acesso aos direitos básicos e às oportunidades, para que conquistem sua autonomia e tenham uma melhor qualidade de vida.

Destarte, os Programas de Transferência de Renda representam “elemento central na constituição atual do Sistema Brasileiro de Proteção Social, mormente da Política de Assistência Social” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2012, p.105).

Tais programas trazem à proteção social uma contribuição inegável, principalmente em um contexto histórico marcado por ações filantrópicas, assistencialistas e clientelistas em que o Estado se eximia de ofertar proteção, e cujas ações eram pontuais e fragmentadas.

Nesse sentido, os PTRs, ao propor ações integradas e articuladas, visam atender às necessidades dos que precisam de proteção. Contudo, sem essa integração esses não dão conta de propiciar a autonomia de seus beneficiários.

Outras considerações importantes nessa correlação, são: a priorização da família, rompendo com a lógica do atendimento fragmentado e focado no indivíduo; a segurança de renda, por meio da transferência monetária direta às famílias beneficiárias, propiciando-lhes o direito de decidir o destino do benefício recebido, bem como a ampliação do acesso aos direitos básicos e à responsabilidade do Estado de propiciar condições para esse acesso.

A seguir, intenta-se mostrar e analisar como o Programa Bolsa Família, no contexto da realidade brasileira, está contextualizado dentro dessa correlação, sua contribuição para a efetivação da proteção social.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 O programa bolsa família: um programa de transferência de renda condicionada

O Programa Bolsa Família é um Programa de transferência direta de renda com condicionalidades que atende famílias pobres e extremamente pobres, fundado em conceitos de pobreza e de extrema pobreza, definidos pela renda familiar *per capita* mensal. (CUNHA, 2009). Foi instituído em 20 de outubro de 2003, pela Medida Provisória n. 32 e, em 09 de janeiro de 2004 tornou-se a Lei n. 10.836, regulamentada pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004.

O Programa “foi idealizado enquanto uma política intersetorial, para unificação de programas de transferência de renda, situando-se, inicialmente, no âmbito da Estratégia Fome Zero” (SILVA; LIMA, 2014, p. 47). Atualmente, faz parte do eixo garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria.

O PBF articula três dimensões específicas, sendo elas:

[...] alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda; contribuição para a redução da pobreza entre gerações, por meio do cumprimento das condicionalidades e articulação com outras políticas públicas, de forma a desenvolver as capacidades das famílias brasileiras. (CUNHA, 2009, p. 338).

Para autores como Silva, Yazbeck e Giovanni (2012, p. 143), o Programa Bolsa Família é “[...] considerado uma inovação no âmbito dos Programas de Transferência de Renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo”. Nessa lógica, a lei de criação do Programa, traz o seguinte entendimento da categoria família, conceituando-a como:

[...] a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico,

vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. (BRASIL, 2004).

Ressalta-se que a inovação destacada por Silva, Yazbeck e Giovanni (2012), deve-se ao fato de o programa propor proteção a todo o núcleo familiar e não somente a um segmento, como os programas anteriores que o sucederam, bem como à ampliação do conceito de família que vai além dos laços consanguíneos, para uma concepção mais ampliada.

Contudo, embora adote um conceito mais ampliado, o PBF focaliza seu atendimento para famílias em situação de pobreza, classificando-as em: famílias extremamente pobres, aquelas que possuem renda mensal *per capita* de até R\$ 77,00, e famílias pobres, aquelas com renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01, e R\$ 154,00.

No que concerne a tal seletividade, Silva e Lima (2014) analisam que o Bolsa Família alcançou uma significativa abrangência geográfica, chegando à totalidade de municípios brasileiros e ao Distrito Federal, o que demonstra seu elevado poder de focalização. Porém as autoras nos alertam que

[...] devemos considerar os limites dos critérios de elegibilidade utilizados para inclusão das famílias que, além de considerarem apenas a renda para definir a situação de pobreza e de extrema pobreza das famílias, o teto da renda per capita familiar é muito baixo (R\$ 140,00), bem aquém da linha de pobreza utilizada no Brasil pelo IPEA, órgão oficial do governo brasileiro, que é de meio salário mínimo para a pobreza e de um quarto de salário mínimo para a indigência. (SILVA; LIMA, 2014, p. 103).

Tal aspecto é preponderante, pois a pobreza como, “fenômeno complexo e multidimensional” (CUNHA, 2009; SILVA; LIMA, 2014), não se limita à ausência de renda, e essa se constitui em um “indicador incapaz para qualificar a pobreza” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2012), sendo, portanto, muito restritiva. A esse fator soma-se, “[...] principalmente no caso brasileiro, a dificuldade de comprovação de renda quando a estrutura do mercado de trabalho é constituída, em grande parte, por ocupações autônomas, informais e instáveis” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2012, p. 217).

Nesse âmbito, no intuito de “combater a fome, a pobreza e as desigualdades” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2012), a regulamentação do Programa estabelece os seguintes tipos de benefícios: Benefício Básico, no valor de R\$ 77,00, que é concedido apenas às famílias extremamente pobres; Benefício Variável de 0 a 15 anos, concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade, no valor de R\$ 35,00; Benefício Variável à Gestante, no valor de R\$ 35,00, concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; Benefício Variável Nutriz, concedido às famílias que tenham crianças com idade entre zero e seis meses em sua composição, no valor de R\$ 35,00. Sendo concedidos até cinco benefícios por família.

Além dos benefícios citados, tem-se, ainda, o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de R\$ 42,00 concedidos a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos, limitado a dois benefícios por família; e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, calculado caso a caso e transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuam em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.

Tal benefício limita-se à ultrapassagem da situação de extrema pobreza, mantendo “[...] um estrato de pobres no limiar da sobrevivência, inserido no circuito do consumo marginal” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2012, p. 229), portanto, incapaz de romper com o círculo vicioso e cruel da pobreza. A isso, pode-se acrescentar “[...] um benefício com valor monetário extremamente baixo e variado, limitando as possibilidades de impactos mais significativos sobre a pobreza das famílias” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2012, p. 230).

Para o recebimento de tais benefícios, além de atender aos critérios estabelecidos, as famílias precisam cumprir as condicionalidades do Programa, que

Devem ser entendidas como um contrato entre as famílias e o poder público. Ao mesmo tempo que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar [...] o reforço no cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação e amplia o acesso aos direitos sociais básicos para as famílias que recebem o benefício financeiro. O objetivo é associar a renda ao acesso das crianças e adolescentes à educação básica, à sua permanência na escola e ao acesso dos grupos familiares à rede de saúde. [...] Assim, ao lado do compromisso da família, é preciso assegurar o compromisso do poder público em prover serviços nas áreas de saúde e educação que, embora de caráter universal, em várias situações não garantem o acesso dos mais excluídos. [...] Mais do que isso, é uma forma de responsabilizar o poder público pela busca ativa dos mais excluídos, se porventura não for identificada busca espontânea de serviços. (CUNHA, 2009, p. 339-340).

O debate acerca das condicionalidades representa uma questão polêmica, pois exige das famílias o cumprimento de compromissos quanto à educação e à saúde, direitos sociais constitucionais assegurados, pela Constituição Federal (CF) de 1988 a todos, sem qualquer contrapartida para obtê-los.

Isso sem considerar que o atendimento da educação e da saúde é insuficiente quantitativamente e de baixa qualidade para atender os pobres e extremamente pobres, visto que as exigências de condicionalidades não são acompanhadas de providências suficientes do Estado para garantir a expansão, democratização e elevação da qualidade dos serviços ofertados (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2012, p. 229-230).

Portanto, é fundamental que a condicionalidade seja entendida e não realizada como punitiva, mas como asseguradora do acesso aos direitos. Além dessas condicionalidades citadas por Cunha (2009), têm-se a da Assistência Social; contudo, não se encontraram os indicadores de monitoramento delas, o que pode mostrar a fragilidade desse processo, de um

lado e, de outro, sua incipiência no que tange à construção de base de dados avaliativos. O conjunto de condicionalidades objetiva ampliar o acesso das famílias aos direitos sociais básicos e romper com o ciclo de reprodução da pobreza.

No rol das condicionalidades está a da educação, que compreende matricular as crianças e os adolescentes de seis a 15 anos de idade em estabelecimento regular de ensino e garantir a frequência escolar de, no mínimo, 85% da carga horária mensal do ano letivo, para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência escolar. Nesse sentido, é imprescindível que, além da oferta de mais escolas, amplie-se o debate para a qualidade do ensino, pois não é suficiente estar matriculado e frequentando. Ter mais escolas não assegura a qualidade da educação, não garante que o ensino seja de excelência e esteja em “consonância com as demandas da sociedade contemporânea” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2012). Portanto, a obrigatoriedade da frequência não é suficiente para alterar o quadro educacional das futuras gerações e, conseqüentemente, alterar a pobreza (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI).

Outras condicionalidades se referem à saúde para gestantes e nutrizes, que devem se inscrever no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde e participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde. Para os responsáveis pelas crianças menores de sete anos: manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde; levar a criança às unidades de saúde, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e outras ações, conforme calendário mínimo do Ministério da Saúde. O exemplo da condicionalidade da educação é necessário que seja ampliado e democratizado o acesso aos serviços básicos de saúde, assegurando o atendimento integral dos beneficiários.

O descumprimento das condicionalidades acontece, quando alguns desses compromissos não são cumpridos pelas famílias beneficiárias, podendo identificar as dificuldades das famílias quanto ao acesso a esses serviços e que resultam em situação de vulnerabilidade e risco social. Essa identificação das famílias que se encontram em maior grau de vulnerabilidade social é fundamental para a priorização do acompanhamento familiar e conseqüente garantia do acesso das famílias beneficiárias do PBF aos serviços de saúde, de educação e de assistência social.

Segundo a Política Nacional de Assistência, as situações de vulnerabilidade social podem decorrer:

[...] da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social decorrentes de discriminações etárias, étnicas, de gênero, relacionadas à sexualidade, deficiência, entre outros, a que estão expostas famílias e indivíduos, e que dificultam seu acesso aos direitos e exigem proteção social do Estado (BRASIL, 2004, p. 33).

O acompanhamento das condicionalidades da saúde e da educação é realizado de acordo com calendário definido anualmente, com os períodos que o município deverá realizar o acompanhamento e registrar as informações relativas a cada área nos sistemas próprios.

No primeiro registro de descumprimento, a família recebe uma advertência; na segunda ocorrência de descumprimento, a família fica sujeita às sanções de bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento; suspensão por dois meses a partir do terceiro registro de descumprimento, e cancelamento do benefício, somente após registro no Sistema de Condicionalidades (SICON) de que a família foi inserida em serviço socioassistencial de acompanhamento familiar do município e, cumulativamente, permaneça em situação de suspensão durante 12 meses, e se após 12 meses apresentar novo descumprimento.

Quanto a isso, eleva-se que a primazia do acompanhamento a essas famílias já se efetive a partir da advertência, para que a ação preventiva seja de fato efetivada e assegure proteção de forma rápida e eficaz. Caso isso não se concretize, tais sanções terão uma conotação de punição e ajustamento, ocasionando o agravamento da situação de vulnerabilidade vivenciada pelos beneficiários. Nesse sentido, Cunha (2009, p. 340-341) enfatiza que

[...] a concepção de condicionalidade, como reforço ao direito de acesso das famílias, só se viabiliza se o acompanhamento for compartilhado pelas três esferas de governo, pela sociedade e pelas próprias famílias. O alcance desse propósito requer uma abordagem intersetorial, na qual o acompanhamento das famílias seja feito de forma articulada.

Tem-se aqui um ponto crucial que se trata do trabalho articulado e integrado das políticas de Educação, Saúde e Assistência para identificação e o acompanhamento das famílias que estão enfrentando dificuldades para o cumprimento das condicionalidades, identificando, a partir disso, as vulnerabilidades que possam estar sendo vivenciadas.

Para o MDS, em “Perguntas Frequentes” (sem informação do ano), a funcionalidade Acompanhamento Familiar foi desenvolvida com a finalidade de garantir que as famílias do PBF em situação de vulnerabilidade, principalmente aquelas em descumprimento de condicionalidades, sejam acompanhadas nos serviços socioassistenciais, especialmente pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, com registro no Sistema de Condicionalidades - SICON e a possibilidade de proteção da renda por meio da interrupção temporária dos efeitos do descumprimento.

Tal interrupção assegura que a família continue a receber o benefício, sendo garantida a continuidade do acesso à renda. Pois

[...] partindo-se do entendimento de que o descumprimento sinaliza situações de vulnerabilidade, a identificação das famílias que estão em descumprimento permite ao poder público mapear os principais problemas vivenciados por elas, relacionados

à oferta dos serviços ou à dinâmica sociofamiliar, e torná-las foco de ações estatais. [...] A lógica é que a família não pode deixar de receber o benefício em um momento no qual está tão vulnerável, por isso ela deve receber o apoio do Estado para conseguir ter acesso aos direitos sociais básicos (em especial os de saúde e educação, que são as condicionalidades do Bolsa Família), e durante este processo é importante evitar a instabilidade de renda e a progressão dos efeitos no benefício, o que pode levar ao cancelamento do benefício, e por consequência, o agravamento das vulnerabilidades no contexto familiar (WWP, 2015, p. 5).

Portanto, “Entende-se que é necessário garantir que a ação de acompanhamento destas famílias pela Assistência Social seja respaldada pela manutenção da transferência de renda, de forma a não agravar a situação de vulnerabilidade da família.” (BRASIL, 2010, p. 5), e dessa forma, possa ser assegurado o direito à proteção social, priorizando-as por meio do trabalho social.

3.2 O acompanhamento das condicionalidades do PBF por meio do trabalho social com famílias

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) define como diretriz a “[...] centralidade da família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos [...]” e como objetivo [...] assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2004, p. 33).

No sentido de reafirmar tal concepção, a Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, ao descrever o PAIF, traz como usuários desse serviço famílias em situação de vulnerabilidade social, em especial as famílias beneficiárias de programas de transferência de renda. Soma-se a essa normativa o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2009) que assevera que o atendimento das famílias será realizado por meio dos serviços ofertados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e que serão priorizados no acompanhamento familiar: “[...] famílias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades, em especial, aquelas que estão em “suspensão do benefício por dois meses, a fim de garantir a segurança de renda das famílias” (p. 20).

Tal prioridade tem como objetivo assegurar a proteção social a essas famílias por meio da segurança de renda, de forma a não agravar a situação de vulnerabilidade vivenciada.

O Protocolo traz como concepção de acompanhamento familiar

[...] desenvolvimento de intervenções desenvolvidas em serviços continuados, com objetivos estabelecidos, que possibilite à família o acesso a um espaço onde possa refletir sobre sua realidade, construir novos projetos de vida e transformar suas relações - sejam elas familiares ou comunitárias.

Parágrafo Único. O acompanhamento familiar destinado às famílias do Programa Bolsa Família e PETI que estão em “suspensão do benefício por dois meses” deverão ter caráter mais particularizado, tendo seu acesso garantido por meio de busca ativa, de modo a assegurar o direito das crianças, adolescentes e jovens, bem como a segurança de renda da família. As demais famílias deverão ser acompanhadas por meio de atividades de caráter mais coletivo (BRASIL, 2004, p. 20).

Com o intuito de fortalecer a ferramenta de busca ativa, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) disponibiliza relatórios com as famílias que se encontram em descumprimento para que as equipes de PAIF possam localizar essas famílias e colocá-las em acompanhamento familiar. Tem-se aqui clara a intenção de integrar o Programa (PBF) ao Serviço (PAIF), assegurando aos beneficiários a proteção integral, por meio das seguranças de convívio familiar e comunitário, e de desenvolvimento de autonomia.

Embora o SICON tenha sido criado com o intuito de qualificar esse acompanhamento e fazer com que a sua utilização fosse aumentando em todo o país, este ainda não é utilizado na totalidade de municípios que possuem CRAS. Podem-se observar os avanços na utilização do SICON na tabela abaixo:

Tabela 1 – Municípios que registraram Acompanhamento Familiar no SICON

Ano	Mês de referência	Municípios que registraram acompanhamento familiar no SICON
2012	jan/12	1.583
	set/12	1.999
2013	jan/13	2.133
	set/13	2.821
2014	jan/14	3.049
	set/14	3.401
2015	jan/15	-
	jul/15	3.739

Fonte: bolsa família informa 435/2014; relatório de informações bolsa família e cadúnico/2015.

Outra variável que chama a atenção é a quantidade de famílias em fase de suspensão e a quantidade de registros de acompanhamento familiar no Sistema de Condicionalidades

Tabela 2 – Registro de Acompanhamento Familiar

Acompanhamento Familiar	Total	Mês de repercussão
Total de famílias em fase de suspensão	130.787	07/2015
Total de famílias com registro de acompanhamento familiar no Sistema de Condicionalidades	20.136	07/2015

Fonte: Relatório de Informações Bolsa Família e Cadúnico/2015.

Tais dados inquietam pois, se as famílias em fase de suspensão são prioridade para o acompanhamento familiar, os números apresentados mostram que esse acompanhamento está

alguém do esperado. Se apenas 15,4% estão em acompanhamento, que tipo de proteção é ofertado às 84,6% famílias restantes? Estão desassistidas? Que tipos de vulnerabilidades vivenciam? Esses questionamentos ultrapassam os objetivos deste artigo, porém são necessários para que se possa repensar se a Política de Assistência Social está alcançando a todos que dela necessitam.

Enfatiza-se que na pesquisa não foi possível identificar dados qualificados quanto às vulnerabilidades vivenciadas por essas famílias; se tais dados existem, estão restritos à gestão e às equipes que operacionalizam o Sistema de Condicionalidades (SICON).

Outro ponto que merece destaque segue a esteira do pensamento de Campos e Teixeira (2010, p. 26), quando argumentam que a centralidade na família se apresenta

[...] numa perspectiva contraditória, em que se oferece proteção e se reconhece a variedade de experiências familiares, mas em contrapartida continua-se com o reforço da responsabilização pela educação e criação dos filhos, sem os apoios devidos da sociedade, além da gestão de problemas que extrapolam sua capacidade.

Essa responsabilização acaba gerando uma sobrecarga, sendo essa direcionada, principalmente para a mulher, elegendo-a na família como “porta de relação e parceria.” (BRANT, 1995). Tal reflexão é necessária para que o trabalho social a ser desenvolvido não vise ajustar as famílias ao desempenho de papéis clássicos. Dessa forma,

[...] a política dirigida à família, mesmo que ofereça proteção o faz para que ela possa proteger seus membros, o que reforça as suas funções protetivas e a dependência do indivíduo das relações familiares, fortalecendo o familismo, ao invés de ser desfamiliarizante. Além disso, sua rede de serviços é subdesenvolvida face aos benefícios, e atua sempre no sentido de impulsionar as funções familiares na proteção, tidas como insubstituíveis, ampliando ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres e vulneráveis (TEIXEIRA, 2013, p. 112).

Para Cronemberger (2013, p. 138), a proteção social à família tem sido cada vez mais necessária e discutida. E tem, também, dado sinais evidentes da existência de processos de penalização e da ausência de proteção efetiva e universal ao grupo que necessita da assistência social do Estado.

É que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é preciso em primeiro lugar, que haja a oferta de serviços capazes de lhe afiançar a sustentabilidade. No entanto, o que se tem verificado é que a maioria das famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social está majoritariamente em lugares em que há menos serviços, sem dizer que são incentivadas a buscar nas próprias potencialidades e recursos os meios de resolução dos problemas que enfrentam, mediante processos de potencialização de suas funções protetivas (CRONEMBERGER, 2013, p.145).

Portanto, é indubitável a importância da família e que ocorra a potencialização da proteção social ofertada; e não assim considerá-la é “desconsiderar um campo de proteção” (BRANT, 1995); porém, é necessário que ela seja protegida, e isso perpassa pela oferta e o acesso, em quantidade e qualidade, a serviços que possam suprir as suas necessidades e os seus direitos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Programas de Transferência de Renda possuem uma grande relevância para os seus beneficiários, pois “[...] representam possibilidades concretas de melhorias de condições imediatas de vida de grande parte da população brasileira” (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2012, p. 230). Embora a renda repassada esteja aquém das necessidades das famílias, em muitas situações é a única renda existente.

Outro ponto que causa dissenso em relação ao PBF é quanto aos seus critérios de elegibilidade que, embora haja a defesa de que a focalização seja no sentido da priorização dos que mais precisam, conforme pontuado por Cunha (2009), em nossa concepção, esses critérios são muito restritos e não abarcam a concepção de vulnerabilidade hoje adotada pela PNAS (2004), pois foca seu critério apenas na renda, como se esse fosse o fator determinante para a pobreza e a desigualdade, deixando “à margem da Proteção Social” famílias que vivenciam dificuldades extremas. Neste sentido, segundo Mourão e Jesus (2012) *apud* Zimmermann e Espínola (2015) “um dos desafios do programa Bolsa Família é estar acessível a toda a população”.

No que tange ao acompanhamento familiar, percebe-se escassez de informações quanto ao seu resultado, bem como a identificação das vulnerabilidades que o ocasionam. Portanto, subtrai-se que o acompanhamento não chega a todos que dele necessitam, deixando famílias que, nas regulamentações da Política, são tratadas como prioritárias, mas que se encontram desprotegidas. Esse entendimento é construído a partir da quantidade de famílias em suspensão, em referência às famílias em acompanhamento.

Destarte, para que a proteção social se efetive de fato é necessário que o trabalho social com famílias seja potencializado, tomando a busca ativa como estratégia de localização dessas famílias que estão em fase de suspensão para que elas sejam protegidas, tenham seu acesso e permanência à renda assegurada e sua vulnerabilidade superada.

REFERÊNCIAS

BICHIR, R. M. **O Bolsa Família na Berlinda?** Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. São Paulo: CEM- CEBRAP, 2010. Disponível em: <www.fflch.usp.br>. Acesso em: em 30 set. 2015.

BRANT, M. C. **A Família Contemporânea em Debate.** São Paulo, EDUC, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. Brasília, 2008.

_____. **Decreto nº 7.492 de 02 de junho de 2011**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**: Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 156 p. (Série Legislação, n. 111). 2013.

_____. **Lei de Criação do Programa Bolsa Família**. Lei 10.836, de 09 de Janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 31 out. 2014.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Pré-Natal e Puerpério: Atenção Qualificada e Humanizada**. Manual Série A. Normas e Manuais Técnicos. Série Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos - Caderno n. 5. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família Informa n. 435 de 09 de outubro de 2014. **Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC**. Disponível em: <www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe%20435%20Acomp%20%20Familiar%20FINAL.pdf#original>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de instruções para o registro das informações especificadas na resolução nº 04/2011 alterada pela resolução nº 20/2013 da Comissão Intergestores Tripartite – CIT**. Brasília: p. 23. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB-RH/SUAS**: Anotada e comentada. Brasília: MDS/SNAS, 2001. 147 p. Reimpresso em 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**. Brasília: MDS/SNAS, 1. ed, v. 2, p. 99 2012,

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas Frequentes sobre Bolsa Família**. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/gestor/pbf-descumprimento-das-condicionalidades>>. Acesso em: 29 out. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Brasília: MDS/CIT, 2010, 30 p. Reimpresso em 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Informações Sociais Bolsa Família e Cadastro Único**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: publicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 25 nov. 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SICON – Acompanhamento Familiar**. Sem informação do ano. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/perguntas-frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/gestor/sicon-acompanhamento-familiar>>. Acesso em: 05 out. 2015.

CAMPOS, M. S; TEIXEIRA, S. M. Gênero, Família e Proteção Social: as desigualdades fomentadas pela política social. **Revista Katálises**, Florianópolis, v. 13, n.1, p. 20-28, jan./jun. 2010.

CRONEMBERGER, I. H. G. M. **A centralidade da família na política de assistência social e o trabalho social com famílias nos CRAS e CREAS de Teresina**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, 2013.

CUNHA, R. Transferência de renda com condicionalidade: A experiência do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva**. Brasília: UNESCO, p. 331-339. 2009.

SILVA, M. O. S; LIMA, V. F. S. A. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, p. 184. 2014.

_____; YAZBECK, M. C; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. 6. ed ver. e atual. São Paulo: Cortez, p. 238. 2012.

SILVA, J. R. S; ALMEIDA, C. D; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Ano I, n. I, jul. 2009.

TEIXEIRA S. M. **A Família na Política de Assistência Social: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina – PI**. Teresina: EDUFPI, p. 218. 2013.

_____. Trabalho Interdisciplinar nos CRAS: um novo enfoque e trato à pobreza? **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v.9, n. 2, p. 286-297, ago./dez. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/7032>>. Acesso em: 31 out. 2014.

_____. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 13, n.1, p. 4-23, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/8425>>. Acesso em: 01 nov. 2014.

WWP. World Without Poverty. Mundo sem pobreza. **Descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Disponível em <www.wwp.org.br>. Acesso em: 5 out. 2015.

ZIMMERMANN, C. R; ESPÍNOLA, G. M. **Programas Sociais No Brasil: Um Estudo Sobre O Programa Bolsa Família No Interior Do Nordeste Brasileiro.** Caderno CRH, Salvador, v. 28, n. 73. Jan/Abr. 2015, p. 147-164. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=1343>>. Acesso em: 01 out. 2015.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

SILVA, L. O.; CRONEMBERGER, I. H. G. M; SOBRAL, R. C. C. A Garantia e a Efetivação da Proteção Social às Famílias em Situação de Descumprimento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família e o Trabalho Social. **Rev. FSA**, Teresina, v.13, n.6, art.14, p. 243-259, nov./dez. 2016.

Contribuição dos Autores	L. O. Silva	I. H. G. M. Cronemberger	R. C. C. Sobral
1) concepção e planejamento.	X	X	
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	