

REPERCUSSÕES DAS CONDICIONALIDADES NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹

Rosária Maria Ferreira Silva²
Rosângela Cenci³
Gleberson de Santana dos Santos⁴

RESUMO

O presente artigo possui como objetivo analisar as repercussões pelo descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família num município de médio porte do estado de Santa Catarina. O Programa Bolsa Família se propõe a combater a transmissão de pobreza entre gerações, pela imposição de condicionalidades nas áreas da educação e da saúde com o envolvimento da assistência social. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, realizada via fontes secundárias no Sistema de Gestão de Condicionalidades (SICON). Realizou-se um comparativo de períodos entre janeiro de 2010 e julho de 2013 onde se verificou que em relação ao número de pessoas beneficiadas, as penalidades aplicadas pelo descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família não foi expressivo. Os resultados da pesquisa podem contribuir para ampliar a visualização da importância das ferramentas de gestão social na busca pela melhoria da qualidade e dignidade social de todos os cidadãos e famílias envolvidas.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Condicionalidades. Gestão Social.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do Século XX e início do século XXI, o desenvolvimento social no Brasil, passou a ter papel relevante. A gestão social é hoje um dos componentes essenciais da transformação que estamos vivendo. Uma das grandes marcas do presente século é a visão ampliada para além de interesses econômicos. Esse contexto permite uma reflexão garantida pela Constituição Federal de 1988, com acesso de direitos, política de participação e proteção social.

O Programa Bolsa Família do Governo Federal é considerado um dos mais ambiciosos programas de benefício social para a população carente e em extrema miséria da América

¹ Trabalho aprovado e apresentado no III Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Nove de Julho – PPGA/UNINOVE – São Paulo, SP, Brasil.

² Mestre em Administração - Universidade do Oeste de Santa Catarina. E-mail: rosariamferreira@yahoo.com.br

³ Mestre em Administração - Universidade do Oeste de Santa Catarina. Doutoranda em Sociologia Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal. E-mail: fraternura@hotmail.com.

⁴ Mestre em Administração - Universidade do Oeste de Santa Catarina. Professor substituto na Universidade Federal de Pelotas e professor colaborador nos cursos de pós-graduação na Faculdade de Tecnologia SENAC RS. E-mail: glebersonsantana@hotmail.com

Latina para reduzir a pobreza e as desigualdades existentes por meio da transferência de recursos monetários para as famílias incluídas no Programa. (ESTRELLA; RIBEIRO, 2008).

O Programa se propõe a combater as desigualdades pela imposição de condicionalidades as famílias cadastradas como requisito obrigatório para obtenção de recurso, tais como frequência escolar, vacinação e realização de exames pré-natal. Um dos grandes diferenciais do Bolsa Família foi a convergência de programas sociais existentes anteriormente, num programa de transferência monetária. A proposta principal do Programa Bolsa Família além de propiciar o aumento da capacidade orçamentária das famílias é o de romper o ciclo de pobreza intergeracional.

Este artigo tem por objetivo analisar como repercute o descumprimento das condicionalidades pelos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Chapecó no período compreendido entre janeiro de 2010 e julho de 2013. A análise é realizada a partir dos dados obtidos no Sistema de Gestão das Condicionalidades – SICON, criado e desenvolvido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Observou-se que referente aos anos de 2010 e 2011, o SICON não disponibiliza em seu sítio as repercussões por descumprimento de condicionalidades, só disponibiliza a partir de janeiro de 2012.

O município de Chapecó está localizado no Oeste Catarinense, com uma população de 183.530 habitantes, conforme censo 2010 do IBGE, e com IDHM 2010 de 0,790 e PIB per capita de R\$22.604,45. Estão cadastradas no município no ano de 2013, até o mês de julho, no Programa Bolsa Família 3.938 famílias.

Segundo Pereira (1995), Estado é uma estrutura política e organizacional que garante os direitos de propriedade e os contratos, constituído por um grande conjunto de leis que regulam toda a sociedade. Organizado burocraticamente pelo aparelho formado por três poderes, o legislativo, executivo e judiciário, o Estado é a única organização do poder extroverso dotado de autoridade para legislar e tributar sobre a população de um determinado território. Destaca-se que o Estado vai muito além de um aparelho; inclui todo o sistema constitucional-legal que regula a população existente no território sob sua jurisdição. Tal população torna-se detentora do direito da cidadania, quando assume o caráter de povo e se organiza como sociedade civil (PEREIRA, 1995).

Quanto ao aspecto formal, o trabalho está dividido em três seções, além desta introdutória. A próxima seção discute sobre (a) funções essenciais do Estado, proteção social

e o estado do bem estar e (b) gestão social e o programa Bolsa Família. Na seção seguinte são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa. A seção subsequente apresenta os dados da pesquisa. A seção posterior destina-se a evidenciar os resultados do trabalho, considerações finais e referências.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção discute sobre as funções e atribuições do Estado, o conceito de proteção social e o estado de bem estar, assim como as premissas da gestão social e o programa assistencial brasileiro, o qual constitui política do Estado, o Programa Bolsa Família.

2.1 FUNÇÕES ESSENCIAIS DO ESTADO, PROTEÇÃO SOCIAL E O ESTADO DO BEM ESTAR

De acordo com Althusser (1985) os clássicos do marxismo apoiam a conceituação de Estado como sendo o aparelho de Estado, compreendendo, portanto, não somente uma organização especializada, cuja existência e necessidade reconhecem-se pelas exigências da prática jurídica, a saber: a política (os tribunais) e as prisões; mas também o exército que intervém diretamente como força repressiva de apoio em última instância quando a polícia e seus órgãos são “ultrapassados pelos acontecimentos” e, acima deste conjunto, o Chefe de Estado, o Governo e a Administração. Nesta perspectiva, o aparelho que define o Estado como força de execução e de intervenção repressiva “a serviço das classes dominantes”, na luta de classes da burguesia e seus aliados contra o proletariado é o Estado, definindo perfeitamente a sua “função” fundamental. O autor, desse modo apoia a condição de aparelho ideológico de Estado (AIE) diferentemente do tratado pelos clássicos marxistas como este instrumento de Estado. Enquanto o primeiro sumariamente funciona predominantemente através da ideologia, o segundo é através da repressão, inclusive a física, destaca.

A constituição do Estado sempre esteve justificada a necessidade de garantir direitos teoricamente iguais à população organizada, onde um de suas principais funções é de assistir e assegurar direitos, através de sua intervenção via políticas sociais ou medidas regulatórias, assumindo configuração diferentes de direitos sociais relativos a cada nação (FLEURY, 1994).

O Estado possui papel fundamental para a sociedade, do qual destaca-se a promoção da cidadania e a proteção dos direitos humanos; atividade por demais complexa. Nesta dimensão, cabe ao Estado à promoção da paz social, segurança, acesso à saúde e educação, à assistência social, lazer. Para tanto, o Estado para a operacionalização de políticas públicas realiza a descentralização ou ao menos a desconcentração de poderes a ele detentor a fim de executar suas funções essenciais. (BRIKNER, 2012, CETOLIN; CETOLIN; TRZINSKI, 2010).

É papel do Estado, a promoção e gestão de políticas públicas. Por estas entendem ser as ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades dos cidadãos. As políticas podem ser de cunho sociais, abrangendo questões como saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência; macroeconômicas, repercutindo questões como fiscal, monetária, cambial ou industrial ou outras de natureza diversas, como científica, tecnológica, cultural, agrícola e agrária. Usualmente o ciclo das políticas é concebido como o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação (GELINSK; SEIBEL, 2008).

Segundo Gelinsk e Seibel (2008), as políticas públicas podem ser classificadas em quatro tipos dependendo do público alvo, da abrangência, grau de conflito exposto e a maneira como são formuladas. Os tipos identificados pelos autores se definem como: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas/estruturadoras, destacando-se também que dentro de cada política, a escolha dos programas dependerá de três fatores fundamentais: o volume de recursos, definição de prioridades e geração de incentivos.

Contudo, no âmbito da política social, a estruturação dos programas e a definição das políticas públicas devem estar calcadas nos objetivos que os programas pretendem atender. A redução dos índices de pobreza, criação de redes de proteção social, queda do analfabetismo ou a melhoria das condições de saúde são apenas alguns dos elementos que podem direcionar as políticas públicas (GELINSK; SEIBEL, 2008).

No que tange a concepção do bem-estar, este apresenta-se sob diversas versões, por exemplo, bem-estar produtivo, ou bem-estar pelo trabalho ou, ainda, o bem-estar social, (productive welfare, workfare, welfare to work, new welfarism) e o bem-estar social positive (positive welfare) (GIDDENS, 1998), o bem-estar social ativo (active walfare) (VANDRENOUCKE, 2005). Tem sido também normalmente associado aos partidos social-democratas europeus dos anos noventa, em especial à “terceira via” e suas propostas de um

Estado de Bem-Estar Ativo (Active Welfare State), entendido como aquele que dá ênfase ao processo de redução de riscos sociais mediante a educação com objetivo de transformar os cidadãos ativos, de meros receptores dos benefícios sociais para coprodutores de sua própria proteção social.

Elementos históricos tratam da tentativa de integração entre as vertentes históricas sociológicas e a teoria econômica de Marx (1818-1883), a de Weber (1864-1920), de Durkheim (1958-1917), uma aproximação que, segundo Breibe e Riesco (2011) identificam, através do pensamento neoclássico, relacionando a política social a seus efeitos redistributivos e de inversão, em capital humano, numa formulação mais moderna, trata do pensamento keynesiano (Keynes, 1883-1946), que capta o círculo em que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica do crescimento visível no capitalismo pós-guerra.

O desenvolvimento do Estado do Bem-Estar, conforme Raichellis (2000) está relacionado ao processo de industrialização e aos problemas sociais por ele produzidos, com ênfase a partir de 1940, quando foi definida uma função social para o Estado, após a Segunda Guerra Mundial. Ao Estado coube gradualmente assumir diversas políticas de proteção e de compensação diante das desigualdades catastróficas e sociais, consequências da Guerra e do contexto socioeconômico e político: alimentação, saúde, educação, habitação, renda mínima, entre outras, asseguradas como direito político.

2.2 GESTÃO SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O tema Gestão Social tem conquistado nos últimos anos uma visibilidade cada vez maior, ampliou-se o debate sobre as políticas sociais, dentro do contexto das lutas pela democratização do Estado e da sociedade brasileira. A partir dos anos 80 foi possível observar as mudanças decorrentes da atuação de novos interlocutores no campo das políticas sociais. Conforme Dowbor (1999) um caminho renovado vem sendo construído com parcerias entre o setor estatal, organizações não-governamentais, organizações privadas e sociedade civil. Conceitos como responsabilidade social, terceiro-setor, participação cidadã estão cada vez mais constantes e trazendo respostas inovadoras.

As organizações privadas ultrapassam a visão do assistencialismo para assumir a responsabilidade que lhe confere o poder político efetivo que possuem, participando com uma atitude construtiva onde o setor privado ajuda a construir o interesse público. A gestão social

tem sido usada para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores não apenas governamentais, mas também organizações não governamentais, associações, fundações, e também recentemente, algumas iniciativas partindo do setor privado e que se mostram nas noções de responsabilidade social ou de cidadania corporativa das empresas (FRANÇA FILHO, 2008).

De acordo com Raichelis (2000), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os Conselhos gestores de políticas públicas, que constituem uma das principais inovações democráticas no campo da gestão social. Estes conselhos em função de sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, surgem como um constructo institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro. As várias experiências de organização dos Conselhos em andamento na atualidade são expressões da busca de novos canais de participação da sociedade civil na coisa pública, rumo à constituição de esferas públicas democráticas.

Para França Filho (2008), existem dois grandes desafios que se impõem a gestão social:

- Superar uma cultura política tradicional que permeia o mundo das organizações sociais e empreender parcerias efetivas entre a sociedade civil e poderes públicos que reconheça e estimule a potencialidade dos grupos implicados;

- Construção de um arcabouço metodológico que preencha os requisitos básicos de uma gestão genuinamente comprometida com o social, com a adoção de uma abordagem crítica que permita discernir aquilo que pode ser incorporado do mundo privado e que deve ser efetivamente constituído, resguardando assim o reconhecimento da especificidade, em termos de racionalidade, do universo da gestão social.

Os programas de transferência de renda surgiram como forma de enfrentamento do desemprego e da pobreza, principalmente a partir da década de 80. Para Silva (2007), os programas de transferência de renda vêm se consolidando como um lado importante do sistema de proteção social brasileiro, que pode contribuir com o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza. O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, criado pelo Governo Federal, pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04 e alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16/07/2007, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza,

que integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Tem como foco o combate à fome e à pobreza, a redução das desigualdades sociais, a busca inclusiva produtiva e acesso aos direitos básicos de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar (MDS, 2013).

O Programa Bolsa Família é um dos programas que integram o Fome Zero, que é formado por um conjunto de políticas públicas dirigidas para os segmentos que vivem abaixo da linha de pobreza, na busca por resgatar uma cadeia de significantes na tentativa de promover a inclusão social, de acordo com Braga e Paulino (2011). E, conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (2013), o Programa Bolsa família possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social. As ações e programas complementares buscam o desenvolvimento das famílias para que consigam superar a situação de vulnerabilidade.

A gestão da Bolsa Família é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios e se destina a:

- Famílias em situação de extrema pobreza, com renda per capita mensal de R\$70,00, tendo elas filhos ou não;
- Famílias com renda per capita mensal entre R\$70,01 e R\$140,00, considerados pobres, que apresentem em sua composição crianças e adolescentes com idade entre 0 e 15 anos;
- Famílias com renda per capita entre R\$00,00 e R\$140,00, que apresentem em sua composição adolescentes de 16 e 17 anos;
- Famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, que possuem renda per capita de até R\$ 70,00, considerando, inclusive, os valores dos benefícios do PBF.

As famílias que têm direito ao Programa Bolsa Família têm direito aos seguintes benefícios:

Benefício básico: no valor de R\$70,00, concedido às famílias em situação de extrema pobreza, independente da composição e do número de membros do grupo familiar;

- Benefício Variável: no valor de R\$32,00 por crianças e adolescente, concedido às famílias pobres e extremamente pobres, cuja composição apresente crianças e adolescentes na faixa de 0 a 15 anos sob sua responsabilidade;

- Benefício Variável para jovem: no valor de R\$38,00 por adolescente, concedido às famílias pobres e extremamente pobres, que possuam em sua composição adolescentes de 16 e 17 anos;

- Benefício para Superação da Extrema Pobreza: Destinado a unidades familiares em situação de extrema pobreza, ou seja, que possuem renda per capita de até R\$70,00, considerando, inclusive, os valores dos benefícios do PBF.

As condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família quanto pelo poder público visando aumentar o acesso dessas famílias aos seus direitos sociais básicos. Por outro lado as famílias deverão cumprir alguns compromissos para continuar recebendo o benefício. Dessa forma as condicionalidades responsabilizam o poder público pelo oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. O MDS faz o acompanhamento das condicionalidades do PBF de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde. Nos municípios, o acompanhamento deve ser feito intersetorialmente entre as áreas de saúde, educação e assistência social. De acordo com o MDS (2013) os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são:

- Monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa;

- Responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis;

- Identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

O acompanhamento das condicionalidades do PBF é feito através do Sistema de Gestão das Condicionalidades – SICON, criado e desenvolvido pelo MDS. Ao ingressar no programa, a família beneficiária se compromete a cumprir as condicionalidades nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar na escola, com frequência mínima de 85% para os com idade entre 6 anos e 15 anos, e de 75% para os de 16 e 17 anos; e cumprir os cuidados básicos em saúde, constituídos pelo atendimento ao calendário de vacinação para as crianças entre zero e 7 anos e o acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento, além da agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação. No ano de 2006, por meio da publicação da Portaria nº 666, ocorreu a integração do PBF com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e, a partir de

então, a frequência às atividades do Serviço de Fortalecimento de Vínculos do Peti passou a se constituir em condicionalidade para as famílias que tiveram crianças e/ou adolescentes retirados de situação de trabalho infantil.

No Brasil, pelo fato de a saúde, e educação e a assistência social serem políticas universais e as condicionalidades do PBF se constituírem em aspectos obrigatórios dessas políticas por parte de toda a população, o objetivo mais direto das condicionalidades se traduz no reforço a esses direitos sociais, partindo-se da premissa de que, apesar de universais, não alcançam a totalidade da população, sobretudo por problemas relacionados à oferta dos serviços e às dificuldades vividas pelas famílias carentes e excluídas socialmente (MDS, 2013).

De acordo com o MDS (2013), os efeitos das repercussões pelo descumprimento das condicionalidades do PBF por parte das famílias podem gerar alguns reflexos em seu benefício financeiro. Esses efeitos são gradativos, tornando possível a identificação das famílias que não as cumprem e o acompanhamento para que os problemas que geraram o descumprimento sejam resolvidos. Os efeitos podem ser a advertência da família, o bloqueio, suspensão e cancelamento dos benefícios. Ao final de cada período de acompanhamento, de acordo com o calendário de cada condicionalidade o MDS informa por meio do SICON as famílias que descumpriram as condicionalidades no período. A família com descumprimento é notificada e depois o efeito dessa repercussão vai para a folha de pagamento.

Algumas pesquisas antecedentes que tem como objeto de estudo o Programa Bolsa Família, esclarecem sobre as contribuições e eficácia do programa como ferramenta para erradicar e mitigar a pobreza e como forma protecionista para formular estado de bem estar social.

A pesquisa de Santos *et al.* (2017) enfatizou a comparação da participação no mercado formal de trabalho de beneficiários do PBF com os indivíduos não beneficiários inscritos no Cadastro Único. Ou seja, de um modelo particular de regressão para identificar o efeito do Programa Bolsa Família na duração dos vínculos de trabalho no mercado formal. Os autores esclarecem que a caracterização do *status* de beneficiário do programa é feita por meio de uma covariável variando no tempo, permitindo a identificação dos meses em que a família estava efetivamente beneficiária do programa e dos meses em que ela se encontrava desligada. E utiliza um conjunto abrangente de dados: i) o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), do Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome, considerado um censo da população de baixa renda no Brasil, com cerca de 80 milhões de observações; ii) a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego, que oferece informações de todo o universo de empregados com vínculos formais no Brasil, ao redor de 50 milhões de observações/ano; e iii) as folhas de pagamento do Programa Bolsa Família (PBF), incluindo todos os meses desde seu início, em 2004, e conta com as, aproximadamente, 21 milhões de famílias que eram (em 2011) ou foram em algum momento anterior beneficiárias do programa.

O trabalho conclui que as chances de os beneficiários do Programa Bolsa Família permanecerem no emprego são maiores do que para os não beneficiários do programa, o que contraria ao que se chama “efeito preguiça” vinculado à concessão do benefício, assim como também estabelece o efeito inverso, de que o benefício financeiro advindo do programa contribua para a manutenção do emprego.

Santos *et al.* (2017) esclarecem ainda que em termos de políticas públicas, o resultado de sua pesquisa torna relevante, uma vez que a população pobre brasileira é caracterizada por considerável volatilidade na renda e rotatividade no emprego, comprometendo os níveis de bem-estar presente e futuro, já que dificulta a obtenção de aposentadorias por tempo de contribuição.

A pesquisa de Furtado *et al.* (2017) ateu-se a identificar o impacto que o Programa Bolsa Família (PBF) tem sobre o desenvolvimento econômico nas cinco regiões do Brasil. A proposta do estudo foi identificar a possibilidade de mudança socioeconômica nos beneficiados do Programa Bolsa Família, apresentando resultados que mostram a importância da inclusão que essas famílias precisam para sair de um status quo e ter acesso a uma vida mais digna e promissora, tendo em vista que muitas mudanças são ainda necessárias para chegar a essa realidade, mas torna-se necessário programas com essa finalidade para auxiliar nessa mudança social e econômica.

Os achados da pesquisa resumem que o PGF apesar de não contribuir para o crescimento econômico, possui a capacidade de mudar a realidade e expectativa de vida de muitas famílias, e somente por esse motivo se justifica, tendo resultados no aumento da frequência escolar, um dos critérios para ter direito a receber o benefício. Com isso, o PBF combate à pobreza e dá acesso aos direitos sociais da população mais vulnerável do país.

A pesquisa de Kühn e Tonetto (2017) teve como finalidade avaliar a possibilidade de identificação de alterações nas variáveis socioeconômicas dos municípios gaúchos,

correlacionando os dados com a participação da população no PBF. Os resultados a partir da análise multidimensional torna visíveis as carências presentes em cada município gaúcho e políticas públicas que contemplem as dimensões mais carentes dos municípios podem ser alternativas para dirimir as desigualdades no Rio Grande do Sul.

As mudanças nos indicadores sociais de saúde, educação e aumento da renda per capita ocorridas, em praticamente todo o Estado, por si sós não evidenciam aumento das capacitações dos indivíduos, mas apontam para melhoras substanciais na qualidade de vida das camadas pobres da população. O PBF atua como um facilitador do poder de escolha dos beneficiários, isto é, a oferta de renda os torna livres para decidir em que bens irão gastar.

A decisão de consumo dos beneficiários do PBF, em geral feminina, prioriza alimentos, material escolar e roupas para os filhos. Ainda que muitas sugestões de aprimoramento possam ser feitas ao Programa Bolsa Família, com o trabalho foi possível perceber a importância do programa como elemento fundamental de política pública para a melhoria da qualidade e da quantidade de oportunidades a que as famílias mais pobres do Estado ainda estão submetidas.

3 METODOLOGIA

Foi realizada uma pesquisa documental, sendo que a coleta de dados foi realizada por meio de levantamento de dados secundários. Para fundamentar a interpretação dos dados buscou se apoio teórico sob perspectiva conceitual do Estado do bem estar e proteção social, gestão social e o Programa Bolsa Família. Com um método de estudo de caso investigativo, conforme Godoy (1995), a pesquisa documental é tratada com a análise de materiais que não receberam tratamento analítico e que podem receber novas interpretações ao serem reanalisados. Os dados são provenientes de consultas efetuadas no Sistema de Gestão das Condicionaisidades – SICON que é o módulo de acompanhamento familiar do Programa Bolsa Família criado e desenvolvido pelo Ministério de Desenvolvimento Social – MDS e disponível em seu sítio, no período compreendido entre janeiro de 2010 a julho de 2013 e consulta ao sítio do IBGE (2013) através da análise dos motivos das condicionaisidades: saúde e educação, no referido sítio foram consultados os índices de pobreza, escolaridade, faixa etária e renda. A análise dos dados permitiu averiguar os descumprimentos das

condicionalidades dos beneficiários pertencentes ao Município de Chapecó – SC, no que diz respeito a educação, saúde e assistência social.

4 APRESNETAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Conforme os dados do Censo IBGE 2010, da população total do município de Chapecó, que é de 183.530 habitantes, 2.214 cidadãos encontravam-se em situação de extrema pobreza, com renda per capita abaixo de R\$70,00 o que significa que 1,2% da população municipal vivia na extrema pobreza. Do total de extremamente pobres, 360 (16,3%) viviam no meio rural e 1.854 (83,7%) no meio urbano. O censo também levantou que 252 crianças na extrema pobreza na faixa de 0 a 3 anos e 77 na faixa entre 4 e 5 anos. O grupo entre 6 a 14 anos totalizou 533 crianças e o grupo de 15 a 17 anos, 140 jovens. Foram registrados também 92 cidadãos com mais de 65 anos na extrema pobreza. Sendo que, 45,3% dos extremamente pobres do município de Chapecó, têm de 0 a 17 anos.

Das pessoas com mais de 15 anos em extrema pobreza, 131 não sabiam ler ou escrever, o que representa 10% dos extremamente pobres nesta faixa etária. Dentre eles, 82 eram chefes de famílias. O censo também revelou 179 crianças de 0 a 3 anos na extrema pobreza não estavam frequentando creche. 34 crianças entre 4 e 5 anos também estavam fora da escola, 11 crianças de 6 a 14 anos e 37 jovens de 15 a 17 anos todos na extrema pobreza.

Observou-se que referente aos anos de 2010 e 2011, o SICON não disponibiliza em seu sítio as repercussões por descumprimento de condicionalidades, entendidas como os efeitos pelo não cumprimento dos compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias, classificadas por motivos, disponibilizando apenas o total dos descumprimentos.

Tabela 1 – Repercussões por Descumprimentos por Condicionalidades 2010 e 2011

Programa Bolsa Família Área de Abrangência: Chapecó – SC	Ano 2010	Ano 2011
Repercussões por Descumprimentos de Condicionalidades	285	252

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados consultados no Ministério de Desenvolvimento Social (2013).

Foi observado que no ano de 2010, 4.372 famílias foram beneficiadas com o PBF, representando o valor total de R\$ 4.141.059,00, sendo que em 2011 notou-se um recuo no número de famílias beneficiadas para 3.576 com o valor total de R\$4.346.541,00. Isso representou uma queda de 18,21% do número de famílias assistidas. Em termos relativos,

confrontando o percentual de penalidades por família beneficiada, verificou-se que houve um aumento nas penalidades de 6,53%, em 2010 para 7,03%, em 2011. Em virtude da não disponibilização no SICON das condicionalidades separadas por área da educação, da saúde e da assistência social, tornou-se limitada a análise neste período.

Em 2012 foi observado que 3.828 famílias foram beneficiadas pelo PBF com o valor total de R\$5.183.354,00, significando um aumento de 252 famílias beneficiadas em relação ao ano anterior, o que equivale a um crescimento percentual de 7,05%. Quanto as repercussões por descumprimento de penalidades foram registradas no SICON a quantidade de 268, o que representa uma quantidade de repercussões muito próxima dos anos anteriores (2010 e 2011).

O sistema SICON passou a disponibilizar a partir de janeiro de 2012 as repercussões por descumprimento das condicionalidades, levantadas de acordo com os motivos, foi, portanto possível verificar quais as repercussões por descumprimento do PBF no período:

Tabela 2: Informações Municipais do PBF em Chapecó/SC

Informações Municipais do PBF em Chapecó/SC	2010	2011	2012	2013
Estimativa famílias pobres - Perfil Bolsa Família (CENSO 2010).....	4081	4081	4.081	4.081
Transferência de Renda				
Total benef.com perfil educação (16 a 17 anos).....	431	251	910	841
Total benef. Acomp.pela educação (16 a 17 anos).....	259	188	668	601
Total benef.freq.acima da exigida (16 a 17 anos - 75%).....	-	-	558	519
Total benef.freq.abaixo da exigida (16 a 17 anos - 75%).....	-	-	110	58
Total benef.sem informação freq.escolar (16 a 17 anos).....	-	-	242	193
Total benef.com perfil educ. (6 a 15 anos).....	6240	5230	4.917	4.996
Total benef. acomp. pela educ.(6 a 15 anos).....	5910	4991	4.680	4.638
Total benef. Acomp.freq. acima da exigida (6 a 15 anos - 85%).....	-	-	4.383	4.489
Total benef. Acomp.freq. abaixo da exigida (6 a 15 anos - 75%).....	-	-	297	144
Total benef. sem informação de freq. escolar (6 a 15 anos).	-	-	237	359
Total famílias com registro de acomp. familiar no SICON.	201	431	540	558
Total municípios que utilizam o acomp. familiar do SICON.....	-	-	1	1
Total famílias perfil saúde (crianças até 7/mulheres-14 a 44 anos).....	3729	2801	3.346	-
Total de famílias acompanhadas pela saúde.....	1791	2246	3.248	-
Total de gestantes acompanhadas.....	-	-	82	-
Total de gestantes com pré natal em dia.....	-	-	82	-
Total de crianças acompanhadas.....	-	-	1.726	-
Total de crianças com vacinação em dia.....	-	-	1.721	-
Total de crianças com dados nutricionais.....	-	-	1.214	-
Total de famílias não acompanhadas pela saúde.....	-	-	98	-
Total de Benefícios Básicos.....	-	-	2.796	2.939
Total de Benefícios Variáveis.....	-	-	6.965	7.169

Total de BVJ.....	-	-	1.095	978
Total de BVN.....	-	-	78	91
Total de BVG.....	-	-	79	106
Total de BSP	-	-	434	624
Famílias.....	4362	3586	3.828	3.938
Valor Total.....	4.141.059	4.346.541	5.183.354	4.045.586
Total repercussões por descump.condic.(BFA-saúde/educ.)	285	252	169	113
Total de advertência – BFA.....	-	-	79	60
Total de bloqueio – BFA.....	-	-	31	26
Total de 1ª suspensão – BFA.....	-	-	28	-
Total de 2ª suspensão – BFA.....	-	-	12	-
Total de Suspensão Reiterada (Port. 251/12).....	-	-	-	27
Total de cancelamentos – BFA.....	-	-	19	0
Total de repercussões descump.condicionalida-des (BVJ)	-	-	99	42
Total de advertências – BVJ.....	-	-	60	19
Total de suspensão – BVJ.....	-	-	34	12
Total de cancelamentos – BVJ.....	-	-	5	0
Total de Bloqueio para BVJ.....	-	-	-	11

Fonte: Tabela elaborada pelos autores com base em dados consultados no Ministério de Desenvolvimento Social (2013).

É possível observar que a maior concentração de repercussões por descumprimento está no motivo advertências por descumprimento de condicionalidades por saúde e educação no BFA (169) e no BVJ (99). Verificou-se que no ano de 2012 foram aplicadas 79 advertências no BFA e 60 no BVJ. Ocorreram um total de 31 bloqueios, 74 suspensões e 24 cancelamentos.

No primeiro semestre de 2013 conforme SICON foram beneficiadas 3.938 famílias, com o valor total de R\$4.045.586,00. O valor já representa 78% do total do valor dos benefícios de PBF em Chapecó aplicado em 2012. A quantidade de famílias representa um aumento percentual referente ao exercício anterior de apenas 2,87%. Apresenta um total de repercussões de 155, sendo 113 do BFA – saúde e educação e 42 do BVJ. Analisando que os dados contemplam somente o primeiro semestre, a manter o índice atual, certamente haverá um aumento de penalidades no exercício de 2013, referente ao exercício de 2012 (268).

Já foram aplicadas em 2013 um total de 79 advertências, sendo 60 (BFA) e 19 (BVJ). Em comparação ao ano de 2012 é possível verificar um número crescente de advertências aplicadas. Já foram bloqueados neste primeiro semestre de 2013, 37 benefícios, suspensos 39 benefícios e nenhum cancelado.

Ao acessar o SICON percebe-se que é uma importante ferramenta de controle e acesso a informações relevantes para o PBF e o impacto que as repercussões trazem para as famílias

e a gestão social do programa. Uma vez que as condicionalidades são compromissos do poder público e das famílias beneficiadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com objetivo de analisar as repercussões pelo descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no município de Chapecó no período compreendido entre janeiro de 2010 e julho de 2013, constatou-se que o impacto das penalidades (saúde, educação e assistência social) é proporcionalmente pequeno em relação ao número de famílias e benefícios concedidos no período em que se procedeu a análise.

O Programa Bolsa Família vem se consolidando como uma alternativa eficiente para a redução da pobreza e da pobreza extrema, no município de Chapecó e provavelmente em todos os municípios do Brasil. A seriedade da gestão e controle é relevante, dá credibilidade e legitimidade ao Programa, pelo que pode ser analisado através do SICON.

Uma das limitações do estudo que se converte em possibilidade de novas pesquisas, foi a impossibilidade de verificar, neste espaço de tempo da pesquisa, a percepção dos beneficiários e gestores do município do Programa Bolsa Família em Chapecó, quanto às repercussões das condicionalidades do mesmo.

Além da relevância do acompanhamento e gestão das condicionalidades e suas repercussões, este estudo permitiu a verificar a importância do Programa Bolsa Família para retirar os beneficiários da condição de pobreza ou extrema pobreza. As condicionalidades são importantes, pois permitem que o poder público faça o acompanhamento gerencial dos motivos do cumprimento das mesmas, e a partir daí são implementadas ações de acompanhamento das famílias em descumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social, visando a emancipação dos beneficiários e a descontinuidade da pobreza de geração para geração.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE)**. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiro Castro: introdução crítica de José Augusto Guilhon Albuquerque. (2a. ed.). Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

BIRKNER, W. M. K. Tendências do Estado contemporâneo: prelúdio à descentralização a partir da filosofia política Moderna In: LONGHI, Armindo José. **Filosofia, política e transformação**. São Paulo: LiberArs, 2012.

BRAGA, E. M. F.; PAULINO, A. G. L. Fome Zero no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional: dilemas políticos. **Revista Aval**, v.1, n.5, p.33-42, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.mapp.ufc.br/wp-aval/edicoes/aval4>>. Acesso em: 20 ago., 2013.

BRASIL. 1988. **Constituição. Republica Federativa do Brasil de 1988**, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 set., 2013.

CETOLIN, S. K.; CETOLIN, S. F.; TRZINSKI, C. Agora chama a polícia, se tiver! O papel da polícia na manutenção da ordem social: um breve ensaio. In: **Universidade e Sociedade / Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior** – Ano XX – Número 46, 2010.

DOWBOR, Ladislau. Tendências da gestão social. **Saúde e sociedade**, v. 8, n. 1, p. 3-16, 1999.

ESTRELLA, J.; RIBEIRO, L. M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 625-641, 2008.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 1994.

FRANÇA FILHO, G. C. **Definindo gestão social**. Gestão social, p. 27, 2008.

FURTADO, W.; RODRIGUES, G. O.; SIMONETTO, E. O.; BARCELLOS, D. V. Um Estudo Empírico Sobre o Impacto Macroeconômico do Programa Bolsa Família. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 39, p. 68-85, 2017.

GESLINK, C. R. O.; SEIBEL, E. J. (2008). Formulação de políticas públicas. Revista de Ciências Humanas. **EDUFSC**, v. 42, n 1, p. 227-240, abr./out. 2008.

GIDDENS, A. **The Third Way: the renewal of social democracy**. Cambridge: Polity Press, 1998.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n.2, p.57-63, Mar./Abr. 1995.

KÜHN, D. D.; TONETTO, E. S. O Programa Bolsa Família e os Indicadores Sociais de Combate à Pobreza no Rio Grande do Sul: Um Olhar Multidimensional. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 39, p. 86-111, 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. 2013. Brasília: MDS. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 17 ago., 2013.

PEREIRA, L. C. B. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Revista Lua Nova**, n. 36, p. 85-104, 1995.

RAICHELIS, R. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais, originalmente publicado em Política Social**. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

SANTOS, D. B.; LEICHSENRING, A. R.; MENEZES FILHO, N.; MENDES-DA-SILVA, W. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Duração do Emprego Formal dos Indivíduos de Baixa Renda. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 708-733, 2017.

SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

VANDENBROUCKE, Frank et al. The active welfare state revisited. **Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp**, v. 71, 2012.