

# PERCEPÇÕES DE USUÁRIOS, GESTORES E REPRESENTANTES DE INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Aline Souto Maior<sup>1</sup>

## APRESENTAÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) criado em outubro de 2003 através da Medida Provisória nº 132 é um programa de transferência de renda condicionada, em nível nacional, destinado a famílias pobres e extremamente pobres, sendo para esse programa consideradas extremamente pobres as famílias com renda *per capita* de até R\$ 60,00 e pobres as com renda *per capita* até R\$ 120,00.

O PBF estabelece uma agenda de condicionalidades a ser cumprida pelas famílias, almejando assim melhorar os indicadores educacionais e de saúde. Portanto, alia à ação emergencial da transferência do recurso monetário, iniciativas fundamentalmente no campo da saúde e da educação que ao longo prazo possibilitem o incremento do capital humano e o interrompimento do círculo geracional de reprodução da pobreza. (BRASIL, 2003).

O PBF integra o Programa FOME ZERO, que estabelece como seus objetivos a segurança alimentar e nutricional, a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. O PBF unificou quatro programas federais de transferência de renda: os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás. A unificação das intervenções anteriores buscou melhorar a gestão e otimizar o gasto social do governo federal, incorporando as contrapartidas existentes nos programas de transferência de renda anteriores e a gestão descentralizada. A importância política, os investimentos e o número de beneficiários tornam claro que é o Bolsa Família o principal programa social do Governo Lula.

As contrapartidas relacionadas aos serviços de saúde definidas no âmbito do Programa são: manter atualizado o calendário vacinal e monitoramento do crescimento e

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Fluminense, Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social.

desenvolvimento das crianças menores de sete anos, assistência ao pré-natal e puerpério, participação em atividades educativas de saúde e nutrição. No que tange às contrapartidas da educação, as crianças e adolescentes devem ter frequência escolar mínima de 85%. A normatização do Programa determina ainda, que o não cumprimento das condicionalidades pode ocasionar a suspensão ou bloqueio do benefício.

O trabalho que apresento tem como objetivo analisar o significado para os atores do programa (beneficiários, gestores e instâncias de controle local) das condicionalidades previstas no Programa. Existe um grande debate teórico sobre a questão das condicionalidades. Se de um lado alguns a defendem, como os teóricos que vem produzindo as recomendações da CEPAL sobre transferência condicionada de renda,<sup>2</sup> por que acreditam que as condicionalidades se constituem em um incentivo para a maior participação em ações de saúde e educação assim potencializando outros direitos. Autores como Lena Lavinas, afirmam que fragiliza a noção de direito na medida que reforça a obrigação, o não cumprimento pode ser punido e que um direito, no caso o direito à renda, não pode ter condição para ser acessado.

Nesse trabalho utilizo para análise o material coletado em grupos focais com beneficiários e entrevistas semi estruturadas com gestores e instância de controle social pela equipe da pesquisa “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas”<sup>3</sup>, à qual estou associada, através de minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Luciene Burlandy, consultora temática da pesquisa sob a coordenação geral de Francisco Menezes.

Essa pesquisa, realizada em âmbito nacional tem como objetivo geral a identificação da repercussão do Programa Bolsa Família (PBF) nas condições de segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas, considerando os fatores associados a esse processo. Assim seu objetivo principal não é avaliar o Programa Bolsa Família de forma mais ampla, por não ser um estudo avaliativo em seu sentido mais estrito, ainda que traga elementos importantes para uma revisão do programa. Dentro dos seus objetivos, a pesquisa conjuga elementos de análise referentes ao processo de implementação do programa e seu funcionamento (na ótica de gestores, titulares do PBF, e base documental); a adequação do

---

<sup>2</sup> Ver: Documento de Montevideo, marzo de 2006: “Protección social de Cara al Futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”

<sup>3</sup> Pesquisa realizada pelo IBASE com financiamento da FINEP, proposta pelo Grupo REDES.

programa com relação às características das famílias beneficiadas e às demandas que se impõem no campo das políticas públicas, em especial saúde e educação condicionadas do programa; as repercussões nas condições de pobreza e (in)segurança alimentar e nutricional, destacando, assim, aspectos dos próprios resultados do programa na ótica dessas famílias.

Caracterizo o Programa Bolsa Família, enquanto um Programa de Transferência Condicionada de Renda, como alternativa para o enfrentamento da fome e da pobreza, expressões da questão social. A análise da questão social é indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e pelo processo de acumulação, e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais (IAMAMOTO, 2003).

No cenário atual marcado pela reestruturação do mundo do trabalho, pelo padrão de acumulação flexível e pela “precarização” das condições de trabalho, o debate sobre as relações entre assistência e trabalho vem sendo retomado a partir do enfoque sobre os desafios da inserção social.

Nesse contexto é que proliferaram programas de transferência condicionada de renda, as experiências internacionais se iniciam mais expressivamente a partir dos anos 80 e no caso do Brasil, a partir da década de 90 com a aprovação do Projeto de Lei que propunha o Programa de Garantia de Renda Mínima. Sendo essa discussão também pontuada pelo debate em torno da noção de mínimos sociais, presente desde a Constituição Brasileira de 1988, na Lei Orgânica da Assistência Social e mais recentemente na implementação e consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). No entanto não desconsidero que as propostas acerca de transferência de renda remontam a Thomas Paine no século XVIII, e que a inglesa Speenhamland Law de 1795 pode até mesmo ser considerada a primeira iniciativa de transferência de renda, pois era uma complementação monetária ao salário de trabalhadores pobres calculada com base no preço do pão (POLANYI, 2000). Além disso, a Europa assistiu aos primeiros programas de transferência de renda ainda nos anos de 1930.

O que podemos identificar é que a transferência de renda é hoje tendência mundial no enfrentamento a pobreza. Percebe-se que, nos vários programas similares ao PBF em

vigor em países da América Latina, os eixos principais desses programas, fundamentalmente, a garantia de uma renda mínima, a emancipação feminina e combate da feminilização da pobreza, a melhoria das condições de saúde das mulheres/mães e crianças e a universalização do ensino básico, estão presentes no documento Objetivos de Desarrollo del Milenio (CEPAL, 2005).

A despeito das semelhanças observa-se que o desenho operacional, os processos de cadastramento, seleção e monitoramento dos programas de transferência condicionada de renda variam de acordo com as diferentes dinâmicas políticas-institucionais locais (MAGALHÃES et al., 2007). O que ocorre inclusive em relação ao mesmo programa, ainda que o desenho seja o mesmo, as enormes e históricas diferenças regionais brasileiras contribuem para que haja uma grande heterogeneidade no processo de implementação local, o que permite que sejam observados diferentes resultados e níveis de efetividade do programa. (ARRETCHE, 2001). No caso desse estudo delimito o objeto ao Município do Rio de Janeiro.

Entendo que a implementação do Programa nos Municípios de Grande Porte apresenta especificidades no tocante à disponibilidade de serviços públicos, caracterização da população, possibilidades distintas de acesso à geração de emprego e renda, localização da população, impacto da violência nas dinâmicas familiares e fundamentalmente no acesso à informação, entre outras.

Acredito que a compreensão cuidadosa das características das famílias atendidas nas grandes cidades brasileiras, bem como dos próprios contextos em que vivem, é primordial para analisar e indicar caminhos para a melhor adequação dos programas de transferência de renda condicionados às múltiplas necessidades desses grupos. O que pretendo é construir uma análise que, a partir da percepção dos atores envolvidos no programa, possa orientar propostas de melhoramento do programa no tocante à exigência ou não de condicionalidades, com quais objetivos e com que estratégias e garantias. Tendo assim um compromisso com o constante aprimoramento dessa importante política social que é o Programa Bolsa Família, no sentido da garantia do direito à renda.

### **Considerações Metodológicas**

Esse estudo que tem como principais fontes de informações e dados os oriundos da percepção de atores diretamente envolvidos com o programa, os titulares do benefício, os gestores locais. A pesquisa se realiza a partir dos grupos focais com beneficiários e entrevistas semi-estruturadas com gestores locais e representantes das instâncias de controle social do PBF da Cidade Rio de Janeiro (RJ) capital de seu estado, cidade de grande porte que conta com expressivos quantitativos de beneficiários do PBF (cerca de 100 mil famílias).

A pesquisa da qual parte esse estudo seguiu o protocolo de ética em pesquisa com seres humanos e foi aprovado pelo Comitê de Ética da Fundação Oswaldo Cruz. A coleta de dados ocorreu entre os meses de junho e agosto de 2006. Para compor o universo pesquisado, foram eleitos cinco estados brasileiros capazes de representar as diferenças regionais. Em cada um dos estados, foram selecionados três municípios, contemplando distintos contextos socioeconômicos, culturais e políticos, totalizando 15 municípios pesquisados. Nesse estudo vamos nos ater apenas ao Rio de Janeiro. Em cada um dos municípios selecionados, foram realizados:

- um Grupo Focal com titulares do programa;
- uma entrevista semi-estruturada com o(a) gestor(a) local do Programa Bolsa Família (PBF);
- entrevistas semi-estruturadas com representantes das secretarias de Saúde, educação ou Assistência Social - buscou-se entrevistar um total de três gestores por município, representantes das áreas de saúde, educação e assistência social, na maior parte dos casos, o(a) gestor(a) local do programa era um(a) representante da assistência social;
- um(a) representante da sociedade civil na instância designada para realizar o controle social do PBF.

As entrevistas e os grupos focais foram gravados, transcritos e a identificação dos integrantes mantida em sigilo.

As entrevistas, que se basearam em roteiro de questões previamente estabelecido tiveram como objetivo principal levantar aspectos relacionados ao funcionamento do programa em cada uma das localidades, provendo subsídios tanto para o entendimento das informações levantadas nos grupos focais como para análise mais geral sobre o desenho operacional do programa. Foram abordados temas relacionados à gestão do programa, como cadastramento, condicionalidades, controle social, intersectorialidade, gestão

compartilhada, e, ainda, às opiniões de gestores(as) sobre as repercussões do programa na segurança alimentar das famílias. Para efeitos desse estudo nos debruçaremos às questões relacionadas às condicionalidades de saúde.

Aqui analisarei o grupo focal do Rio de Janeiro que contou especificamente com moradores(as) de favelas – já que nesses espaços se concentram os beneficiários do Programa na Cidade – sendo os participantes moradores e moradoras da Cidade de Deus, da Rocinha, do Santa Marta e do Boréu – ao todo foram 12 participantes, 10 mulheres e 2 homens.

A grande diferença no quantitativo de participantes femininos e masculinos se deve a uma orientação do programa que coloca a titulariedade preferencialmente sob a responsabilidade das mulheres da família. Essa recomendação é justificada pelo programa como uma iniciativa para enfrentar a feminilização da pobreza, também para favorecer a maior autonomia das mulheres e ainda por acreditar que sendo as mulheres a receber o recurso financeiro esse tende a atender mais as necessidades de consumo das família, já que na ótica do programa são as mulheres mães que detem esse tipo de conhecimento.

Os grupos focais foram baseados em roteiro previamente estabelecido, abordando as seguintes temáticas: utilização do recurso, percepções sobre mudanças a partir do PBF, perfil de consumo alimentar, mudanças na alimentação a partir do PBF, acesso aos alimentos, preferências alimentares, alimentação saudável, relações sociais de gênero, funcionamento do programa e Bolsa Família como direito. Em relação ao consumo é preciso identificar o significado para o sentido de pertencimento que o mesmo possibilita. Ao contrário de longas práticas anteriores, de espera em fila para o recebimento de uma cesta básica o PBF permite que a família saque dinheiro com um cartão magnético – como qualquer outra pessoa no país - para consumir o que for de sua escolha. Numa sociedade que valoriza tanto o consumo não é difícil entender por que muitas vezes esse recurso será usado para comprar produtos valorizados socialmente como tênis para os adolescentes e produtos de alimentação infantil característicos da classe média, os “danoninhos”.

Os grupos focais consistem numa conversa em grupos pequenos, relativamente homogêneos, sobre temas específicos previamente definidos, pressupondo que a interação entre indivíduos favorece a construção e a expressão de opiniões. Para tal, um moderador ou uma moderadora atua no sentido de conduzir o debate desde questões mais gerais até as

mais específicas, estimulando a participação de todos(as) e a expressão de pontos de vista coletivos e individuais (MiNAYO; ASSIS; SOUZA, 2005).

A leitura do material transcrito dos grupos focais e entrevistas semi-estruturadas é norteadada pela busca de compreender o significado das condicionalidades do programa tendo em conta as condições de vida e os contextos históricos, sociais, ideológicos dessas falas. Compreendendo como nos ensina Ginzburg (1996, p. 27):

da cultura do próprio tempo e da própria classe não se sai a não ser para entrar no delírio da ausência de comunicação. Assim como a língua, a cultura oferece ao indivíduo um horizonte de possibilidades latentes - uma jaula flexível e invisível dentro da qual se exercita a liberdade condicionada de cada um.

O importante não é analisar as informações que esses atores têm sobre o programa, mas como a absorvem, elaboram a partir de sua experiência e principalmente como essa sua apropriação pode indicar importantes caminhos para a implementação de políticas públicas. Entendendo apropriação como define Chartier( 1990, p. 27-28):

A apropriação tal como a entendemos, tem por objetivo uma história social das interpretações, remetidas para as suas determinações fundamentais(que são sociais, institucionais, culturais) e inscritas nas práticas específicas que as produzem. Conceder deste modo atenção às condições e aos processos que, muito concretamente, determinam as operações de construção do sentido...

O objetivo é não reproduzir as falas e sim apreender o mais possível as representações desses atores. Nesse sentido, minha análise busca contemplar os seguintes aspectos: contexto externo; o conteúdo do próprio discurso; o perfil das pessoas entrevistadas (atividades produtivas e de trabalho das famílias, condições de vida, local e região de moradia, aspectos étnicos e culturais, a inserção política dos gestores e gestoras).

Cabe salientar que os beneficiários de Programas de Transferência de Renda, como os participantes desse estudo, devido a sua condição de pobreza e até mesmo de extrema pobreza têm sido vistos, ou melhor, invisibilizados, como os inimpregáveis, a sub classe, aqueles de quem o sistema mundial capitalista pode prescindir. A própria existência de tantos programas como esse ao redor do mundo, mostra como a produção de pessoas indesejadas se tornou um fenômeno mundial (BAUMAN, 2005).

Essas pessoas, a quem são negadas as possibilidades de vivenciar outras identidades( como aquelas conferidas pelo espaço ocupado na produção social) que não a

de excluído, se vêem diante do desafio de encontrar soluções sozinhos para problemas gerados socialmente, e podem contar muito pouco com a proteção estatal (BAUMAN, op. cit.). É fundamental não perder de vista as conseqüências objetivas e subjetivas causadas pelo enfrentamento cotidiano dessas condições. Por isso é tão importante resgatar o discurso desses atores, na tentativa de desenhar programas sociais que se aproximem mais das necessidades da população à quem se dirigem.

### **Análise dos Dados**

A maioria dos beneficiários conhece as condicionalidades no campo da educação, um número menor de participantes sabia quais são as condicionalidades da saúde, sendo que na saúde a condicionalidade mais conhecida é a vacinação infantil. A apropriação das condicionalidades por parte dos beneficiários pode ser entendida como uma conseqüência da apropriação do Programa por parte das respectivas secretarias.

A representante da secretaria de saúde entrevistada considerou que houve um aumento na demanda de saúde, para ela o Bolsa Família deve ser visto como uma “porta de entrada” para o sistema de saúde. Uma fragilidade identificada por ela é que as condicionalidades do Programa atraem para as unidades de saúde apenas mulheres e crianças e não os homens que tradicionalmente são os que fazem menos uso do sistema de saúde, principalmente no que diz respeito à prevenção. Ainda segundo a entrevistada, quando o governo federal realiza campanhas do Bolsa Família, principalmente pela televisão, a busca às unidades de saúde é massiva.

De um modo geral os beneficiários aprovam as exigências colocadas pelas condicionalidades. Consideram as condicionalidades como obrigações dos pais, com as quais já cumpriam mesmo antes do Bolsa Família, principalmente freqüência escolar e vacinação. Gestores, membros das secretarias e das instâncias de controle social também tendem a aprovar a exigência das condicionalidades.

Apesar da grande maioria dos beneficiários afirmar que mesmo antes do Bolsa Família seus filhos já freqüentavam a escola, afirmam que esta exigência aumentou o número de crianças na escola. No grupo estudado aqui - realizado com moradores de favelas do Rio de Janeiro todas elas comunidades que sofrem as conseqüências do tráfico de drogas que vem cooptando muitas crianças, jovens e adolescentes para o mundo do

crime - aparece a idéia de que o Bolsa Família pode contribuir para diminuir o envolvimento de crianças com a criminalidade devido a condicionalidade da frequência escolar. Como podemos verificar nessa fala de um dos participantes do grupo focal com beneficiários:

- “Então, eu entendo isso. O Bolsa Família foi feito para manter as crianças fora da rua, fora da criminalidade e os pais se conscientizarem, sabendo que todo mês tem um para eles receberem, eles vão procurar manter as crianças na escola e vacinada. Se não tivesse nada para receber ia continuar do mesmo jeito que está”.

Assim percebemos que a condicionalidade permite ao beneficiário vislumbrar uma perspectiva de um futuro diferente, melhor do que o que tem assistido no cotidiano, perspectiva que justifica no discurso oficial do programa a existência das condicionalidades.

O fato do Bolsa Família ser visto por muitos dos entrevistados, tanto beneficiários quanto gestores, como uma “continuação” do Bolsa Escola reforça o compromisso com as condicionalidades da educação, o que tem a ver também com o trabalho prévio que as secretarias de educação já realizavam no Bolsa Escola. Totalmente diferente da trajetória da saúde, já que o Bolsa Alimentação, antecessor do PBF na saúde, não tinha esse tipo de exigência. O desconhecimento sobre as condicionalidades da saúde é agravado pela qualidade da informação e organização dos serviços para orientar a população usuária, muitas vezes não ficando claro o que membros da família (exemplo é a necessidade de comparecimento das mulheres da família entre 10 e 60 anos terem que comparecer para informar se há gravidez para que se possa avaliar se a condicionalidade do pré-natal está sendo cumprida).

O que se percebe através das falas dos beneficiários é que as condicionalidades exigidas pelo programa funcionam como um **incentivo**, mas também como uma **ameaça**.

Apesar de aprovada por gestores e beneficiários as condicionalidades precisam ser problematizadas no tocante a se constituírem em critério de punição como suspensão e até desligamento do programa. Como podemos verificar nessa colocação de um dos participantes do grupo focal:

*–“A minha idéia seria no caso, acho que foi feito o Bolsa Família para quê? Para as pessoas terem uma convicção da vida que leva lá fora e manter as crianças sempre na escola, com a carteirinha de vacina*

*sempre atualizada. Porque lá na localidade onde eu moro mesmo tem muitas mães que precisam do Bolsa Família, mas não recebem o Bolsa Família porque não tem a criança na escola, não tem a criança vacinada corretamente. Então, acho que isso foi feito para conscientizar a pessoa para manter a criança na escola e vacinada, por isso eles criaram esse Bolsa Família”.*

Devem ser problematizadas também principalmente devido às condições em que o município oferece serviços de saúde e educação, sem condições de realizar um bom acompanhamento das condicionalidades. Isso por questões que os próprios representantes da gestão entrevistados apontam: dificuldade de localização das famílias por questões de urbanização, mudanças freqüentes ocasionadas por violência, cobertura dos serviços de saúde básica como o PSF que na cidade do Rio cobre cerca de 10% da população e outros, além dos problemas graves dos sistemas de informação do programa em que devem ser lançadas as informações sobre cumprimento de condicionalidades. Além de melhorar os serviços e o acesso aos mesmos há que se investir mais nas instâncias de controle social para a realização do acompanhamento. Como relatado na fala da representante da Secretaria de Saúde:

- “Então a maior queixa dos profissionais envolvidos no Bolsa Família é o sistema. Além disso, a questão da concentração da população no final dos períodos de acompanhamento, isso é uma dificuldade que gera, muitas vezes gera tumulto nas unidades de saúde. E pra atender no tumulto, na confusão isso é uma dificuldade grande. Claro que o número de famílias acompanhadas ... é difícil. Mas de um modo geral as equipes envolvidas, elas se queixam muito mais disso, do programa, do tumulto gerado as vezes pela concentração em determinados períodos. E uma outra dificuldade que a gente tem é na busca ativa. Isso é uma dificuldade, por quê? A gente tem aqui no Rio situações eu acho que muito características de nossa cidade ... o endereço que a família informa. Pra você fazer uma visita numa família usuária do Bolsa Família não é fácil. A gente faz muitas, mas não é nada fácil. Os endereços são extremamente confusos, errados, muito

difíceis de localizar, em comunidades que nem sempre a gente consegue ter o acesso facilitado pelas inúmeras questões da nossa cidade”.

Embora as falas tanto dos gestores quanto das famílias em torno das condicionalidades indiquem aspectos positivos já que contribuem para ganhos em escolaridade e saúde principalmente para as crianças, quase nunca é mencionado a existência de atividades complementares para adultos dentre as condicionalidades do programa. O que pode refletir uma sub valoração tanto por parte dos gestores quanto dos próprios beneficiários da importância do cuidado que a mulheres da família – já que as condicionalidades de saúde para adultos têm nelas o seu alvo - devem receber e não apenas prover.

No que se refere ao atendimento nos postos de saúde, os entrevistados apontaram para a existência de extensas filas, longas esperas durante a madrugada para conseguir marcar a consulta ou exame e péssima qualidade da atenção, isso pode acabar por reforçar a percepção de exclusão e de favor, já que o direito não é garantido. Conforme as falas abaixo:

- “No posto lá de Botafogo agora está horrível. Tem que ir de madrugada”.
  
- “Lá você tem que acordar três e meia da manhã, ficar numa fila assim em frente ao DPO que é uma rua da Cidade de Deus. E geralmente como é no final de semana, vamos dizer assim, de domingo pra segunda, aí passa aqueles lobo lá, aí joga as coisas”.
  
- “Eu acho que o atendimento de posto tem que melhorar, porque está horrível”.
  
- “Está horrível. Isso quando a gente consegue um número. Porque as vezes fica naquela fila ali a noite toda e não consegue o número de manhã. Eu acho que eles tinham que ter respeito ao cidadão. Por exemplo, se eu chego quatro horas da manhã, vou ficar lá fora? Um

posto enorme daquele com um segurança lá dentro dormindo? Ele abre o portão e deixa eu ficar sentado lá no banco esperando o posto abrir. Mas não, tem que ficar pensando lá fora”.

Os custos para as famílias do cumprimento das condicionalidades são diferenciados, devido à distância de residência aos serviços públicos, isolamento geográfico de algumas famílias, por problemas de transporte, precariedade das formas de acesso, dentre outros. O acesso aos serviços é desigual, o preço para freqüentar os serviços pode ser a fila, o não atendimento, a necessidade de retorno constante em função da precariedade do atendimento. Desta forma, este “custo” pago pelas famílias também varia em função do próprio tipo de serviço, o atendimento pré-natal pode ser mais custoso que a vacinação, pois o acesso a este serviço é mais facilitado através das campanhas.

Embora tenha surgido por parte da gestão a concepção de integração entre os programas, ou seja, do PBF servir de porta de oportunidade para inserção das famílias em outros programas como habitação, geração de emprego e renda, educação de adultos entre outros, a partir da identificação pelos técnicos no acompanhamento dessas necessidades, isto dificilmente se operacionaliza por causa das múltiplas atividades que o setor saúde tem que realizar. O programa de certa forma coloca uma demanda maior para os serviços de saúde.

A fala abaixo da representante da Secretaria Municipal de Saúde ilustra bem:

*- “O que a gente vem discutindo muito na secretaria de saúde é o acompanhamento para além das condicionalidades. Pra que a gente no atendimento a essas famílias não se perca na pesagem, na conferência na carteira de vacinação e que a gente possa estar utilizando a saúde como uma porta de entrada de acesso a outros programas da própria prefeitura ou não. Mas que visem um atendimento a demandas concretas das realidades que essas famílias vivem. Então isso é uma batalha que a gente vem travando. Mas o acompanhamento é difícil, porque é enorme, são muitas famílias. Então ... em alguns momentos a gente imagina que as pessoas estão no processo mecânico da conferência da carteira. Enfim, então a gente tem tentado desenvolver ações nesse sentido”*

O grupo focal mostra que os custos, tanto monetários como de tempo gasto pelas famílias, são altos para cumprir as condicionalidades. A análise destes custos e sua relação com o valor do benefício é importante para avaliar as condições de acesso às políticas públicas assim como a informação sobre a qualidade do atendimento, o acesso a medicamentos e exames complementares além do tempo e distância percorrida para o acesso ao centro de saúde. Claro que estes custos poderiam ser minimizados com a maior implantação do Programa Saúde Família na Cidade( que no caso do Rio de Janeiro segundo dados oficiais da Secretaria Municipal de Saúde cobrem apenas cerca de 10% da população). Essa estratégia é apontada pela própria representante da SMS:

- *“O PSF também está trabalhando no acompanhamento das condicionalidades, o pessoal ajuda bastante. Em algumas áreas da cidade essa estratégia é fundamental para o acompanhamento”.*

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar da tendência declinante da desigualdade de renda no Brasil experimentada nos últimos anos, mais de um terço da população é pobre. As políticas públicas brasileiras têm tido um efeito paradoxal na medida em que apresentam pouca capacidade de promover a equidade. Ainda que possa lograr êxito na melhoria das condições de vida da população beneficiária, deve-se discutir o PBF tendo em vista que ele condiciona o direito de acessar uma renda mínima ao cumprimento de condicionalidades. Essa exigência de contrapartida é uma questão central do programa, e sem dúvida é também polêmica. O debate gira em torno de que as condicionalidades podem contribuir significativamente para o acesso de contingentes importantes da população historicamente excluídos dos serviços sociais, no entanto na medida que o direito é condicionado podem ser ameaçados os princípios de cidadania. E ainda é fundamental resgatar que as condicionalidades dizem respeito a discursos disciplinadores fundamentais da modernidade que são justamente a saúde e educação. Discursos valorizados tanto pelas correntes políticas da Direita quanto da Esquerda por o identificarem como importante garantidor de bem estar social.

Para aqueles que defendem o acesso condicionado à transferência uma das justificativas da exigência de contrapartidas é justamente a possibilidade de desenvolver

capital humano capaz de garantir, no futuro, a emancipação dos grupos familiares em relação a esse tipo de programa, evidenciando que os programas têm uma preocupação em garantir um bem estar que seja permanente. A análise das falas dos atores envolvidos no programa, tanto beneficiários como gestores, apontou justamente para essa concepção. Demonstrando que para os mesmos, de um modo geral a condicionalidade não deve ser abolida e sim garantida o seu cumprimento por meio de serviços de saúde e educação de maior qualidade.

Pode-se concluir que para esses atores o não acesso a esses serviços, ainda que precário, é muito mais ameaçador para a garantia de sua cidadania do que a condicionalidade do direito à renda. O que provavelmente pode ser explicado pelo fato de que, mesmo para aqueles usuários que consideram o Programa um direito e não uma ajuda do governo como outros, o direito a renda deveria ser garantido pelo acesso ao trabalho primordialmente. Assim, a perspectiva de filhos mais bem educados e com melhores condições de saúde que diferentemente deles possam garantir seu sustento por meio do trabalho e não por programas assistenciais, parece orientar suas avaliações positivas sobre as condicionalidades.

Cabe ainda destacar a semelhança no conteúdo das falas dos gestores com a fala dos beneficiários, no tocante as condicionalidades, visto que ambos os grupos tendem a caracterizá-la mais positivamente, apesar de serem atores em condições tão diferentes em relação ao Programa. Os representantes da gestão são profissionais de nível superior, servidores públicos ocupantes de cargos em comissão. Enquanto os beneficiários são moradores de favelas cariocas que vivem em situação de pobreza e/ou extrema pobreza. Aqui podemos perceber, que é possível pelo acompanhamento seguido que as famílias fazem na rede de saúde, educação e assistência, que as mesmas estejam incorporando o discurso técnico voltado para a valorização das condicionalidades que é veiculado no sentido de incentivar as famílias ao seu cumprimento ao mesmo tempo – lembrando que o não cumprimento das condicionalidades pode punir os beneficiários, mas pune o município diminuindo o valor a ser repassado como contrapartida à gestão local do Programa – que os profissionais podem pelo contato com a realidade vivenciada por essas famílias estar apreendendo a real importância que um programa como o PBF tem para uma população nessa condição de pobreza. O que importa aqui é ressaltar que nesse caso se percebe que

no que se refere ao Programa tem havido um compartilhamento de idéias e valores entre estes atores. O que nos referencia ao conceito de circularidade tratado por Ginzburg (op cit) que nos esclarece que não há uma cultura popular e uma cultura erudita estanques que não se comunicam, mas sim que as diferentes expressões culturais presentes numa mesma sociedade se encontram, se cruzam, se influenciam mutuamente e são internalizadas por diferentes sujeitos.

Essa semelhança entre os discursos também pode ser percebida quando verificamos na fala tanto das famílias beneficiárias quanto na fala dos gestores uma preocupação com a violência urbana. Nas falas esses atores identificam o espaço da rua como o espaço do perigo, do risco do envolvimento e vitimização pela violência atribuídos ao tráfico de drogas. Percebe que a rua deixou de ser o espaço do lúdico e da interação. E que também esses atores não valorizaram em suas falas, especificamente os gestores, os índices altos de violência contra crianças e adolescentes dentro do espaço doméstico.

Por todo o exposto, acredito que a discussão sobre Programas de Transferência Condicionada de Renda ainda precisa ser aprofundada levando-se em conta como aponta Lobato (2004) que: “A alteração das relações sociais no sentido de um bem – estar permanente não é possível sem a mudança da correlação prevalecente de forças. Isso implica que, também para avaliar a possibilidade de uma política social gerar bem – estar permanente, é necessário identificar possíveis mudanças na correlação de forças a favor de arranjos políticos e/ou mecanismos institucionais que indiquem projetos, estratégias ou mesmo inovações gerenciais que favoreçam uma nova distribuição de poder”.

O investimento em seguir nas pesquisas sobre os Programas de Transferência Condicionada de Renda pode nos levar a repensar estratégias para a melhora dos mesmos, porém mais importante do que isso, a clarear nossa compreensão sobre seus significados políticos e a apreender de que forma podem contribuir para a construção de Políticas de Garantia de Renda Mínima de Cidadania.

## **BIBLIOGRAFIA**

ARRETCHE, M. T. S. **Federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil**. Paper apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro: PUC, 2004

\_\_\_\_\_. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**: entrevista à Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2005.

BRANDÃO, André Augusto. Liberalismo, neoliberalismo e políticas sociais. **Revista Serviço Social e Sociedade** n. São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Miséria da periferia**. Rio de Janeiro; Ed Pallas, 2004.

BRASIL, Decreto 3877 de 24 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto 5749 de 11 de abril de 2006.

\_\_\_\_\_. Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

\_\_\_\_\_. Portaria MS/MDS nº 2509 de 18 de novembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Portaria MEC/MDS nº 3789 de 17 de novembro de 2004.

CEPAL. **Objetivos de desarrollo del milênio**. Santiago de Chile, 2005.

CHARTIER, Roger. **A história cultural**: entre práticas e representações. São Paulo: Bertrand Brasil, 1990.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rollando. **Transferencias con corresponsabilidad**. una mirada latinoamericana. México, SEDESOL, 2006

GINZBURG, Carlo. **O queijo e os vermes**: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela inquisição. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

LAVINAS, Lena. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p.527-587.

\_\_\_\_\_. Renda mínima: práticas e viabilidade. **Novos Estudos Cebrap**, n. 53, p. 65-83, 1999.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. **Trabalho, Educação e Saúde**, 2, 2004.

MAGALHÃES et al. Desigualdades sociais, saúde e bem-estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas públicas transversais. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6. Rio de Janeiro, Abrasco, 2007

MINAYO, M. C. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 3. ed. São Paulo - Rio de Janeiro: HUCITEC – ABRASCO, 1994.

MONNERAT et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6. Rio de Janeiro, Abrasco, 2007

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 12<sup>o</sup> Reimpressão Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O bolsa família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6. Rio de Janeiro, Abrasco, 2007

SILVA; YASBEK; GIOVANI. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2007.