

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM
FLORIANÓPOLIS (BRASIL)**
RELATOS A PARTIR DE UM ESTUDO QUALITATIVO

Rosana de Carvalho Martinelli Freitas

*Prof^a Visitante no Programa de Pós-Graduação Doutorado Interdisciplinar em Ciências
Humanas, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
e-mail: romartin@matrix.com.br*

Mara Coelho de Souza Lago

*Prof^a. dos Programas de Pós-Graduação em Psicologia e Interdisciplinar em Ciências
Humanas – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC/CFH/PPGICH
e-mail: maralago7@gmail.com*

Elizabeth Farias da Silva

*Prof^a. do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política - Universidade Federal de
Santa Catarina, UFSC/CFH/PPGSP
e-mail: lizbet@uol.com.br*

Resumo

Este artigo apresenta uma síntese da análise de resultados da pesquisa referente aos mecanismos presentes no processo de implementação do Programa Bolsa Família (PBF), fundamentada nas concepções e práticas de profissionais, técnicas e gestoras responsáveis por sua operacionalização no município de Florianópolis, SC, Brasil. A pesquisa que envolveu, além das autoras, bolsistas oriundos de cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), foi financiada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e esteve vinculada à investigação produzida pela Rede de Estudos Internacionais (SNIS), coordenada pelo professor François-Xavier Mérrien da Universidade de Lausanne. O artigo aborda inicialmente o contexto local e, a seguir, apresenta a compreensão das profissionais e gestoras sobre sua participação nesse processo. A partir dos relatos dessas agentes, reflete sobre algumas questões presentes no contexto que envolve os objetivos, metas e o próprio desenho original do PBF.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; gestão; mulheres; controle; Brasil.

Abstract

This article presents a synthesis of the analysis of the results of research referring to the mechanisms found in the process of implementation of the Bolsa Família [Family Grant] program, based on the concepts and practices of professionals, technicians, and administrators responsible for its operation in the municipality of Florianópolis, in southern Brazil. The study used qualitative methodology and involved, in addition to the authors, graduate and undergraduate interns from the Federal University at Santa Catarina. It was financed by the Institute of Applied Economic Research and was linked to the investigation conducted by the International Studies Network, coordinated by professor François-Xavier Mérrien of the University of Lausanne. The article initially presents the local context and the methodological procedures and then the understanding of the professionals and administrators about their participation in the processes of accompaniment and control of the program. Based on the reports of these agents, it reflects on some of the issues found in the

context that involve the objectives, goals and original design of this conditional income transfer program.

Key-words: Family Grant Program; administration, women; control; Brazil

1. Introdução

Este artigo apresenta uma síntese de aspectos relacionados à implementação do Programa Bolsa Família (PBF) em Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, no sul do Brasil, a partir de concepções e práticas de profissionais, técnicas e gestoras responsáveis por sua operacionalização neste município. A pesquisa que o fundamentou teve como objetivo principal a análise das modalidades e mecanismos de gestão dos recursos oriundos do PBF, na forma como mulheres titulares do mesmo significavam a recepção do benefício, como administravam seu cotidiano familiar em função dele e o modo como ocorriam suas relações com o Estado, por meio das políticas de assistência social, educação e saúde, que marcam a inclusão e condicionam a permanência nesse Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR).

O PBF criado no Brasil em 20 de outubro de 2003 (Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003) é um PTCR que apresenta como objetivo ser a primeira frente de combate à fome, pobreza e desigualdade social no país. Teve como ação prioritária promover a unificação de todos os benefícios sociais existentes no país: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. O Bolsa Família, que estabeleceu como prioridade a articulação com a “comunidade”, propõe em sua estrutura uma gestão participativa que conta com a criação de conselhos ou comitês gestores nos municípios, conforme Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005. A superação da fome é pautada na articulação de três pontos norteadores para a obtenção da superação da pobreza: a promoção do alívio imediato da pobreza através da transferência condicionada de renda; a ênfase no exercício de direitos sociais como saúde e educação, requeridos como condicionalidades para a participação no Programa; a coordenação de Programas complementares, como os de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de documentos².

Embora existam estudos favoráveis aos PTCR, há também reflexões críticas que

¹ Resulta da participação de suas autoras em pesquisa sobre o Programa Bolsa Família (PBF) apoiada pelo IPEA, realizada entre novembro de 2010 e fevereiro de 2012 por equipe multidisciplinar da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Compõe o conjunto de investigações realizadas em vários países pela Rede de Estudos Internacionais (SNIS), sob coordenação do Prof. François-Xavier Mérien (2009), da Universidade de Lausanne, da qual participam, no âmbito nacional, pesquisadoras/es de Florianópolis e Brasília, selecionadas/os pela Chamada Pública IPEA 90/2010, e pesquisadora da equipe de Lausanne, responsável pela pesquisa sobre o PBF em Fortaleza. A equipe de pesquisa em Florianópolis contou com três pesquisadoras, doutoras nas áreas de Psicologia da Educação e Sociologia Política, uma assistente de pesquisa doutoranda em Antropologia Social, e oito auxiliares de pesquisa, graduandas/os dos cursos de Serviço Social, Psicologia e Ciências Sociais.

² Disponível na Internet em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos_PBFa/MedidaProvisoria132.pdf> Acesso em: 07 jul. 2010.

questionam o alcance desses programas, sua eficácia e efetividade, se as transferências deveriam ser condicionadas, ou não. Igualmente, algumas produções teóricas indagam se os programas estão reforçando responsabilidades historicamente atribuídas às mulheres dentro da família, na medida em que são elas as titulares no recebimento do recurso e as responsáveis pelo cumprimento de suas condicionalidades³ (Freitas, 2008). Questionam ainda o discurso de agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial (BM), que concebem o crescimento econômico, o “empoderamento” das mulheres (Chant, 2006; Cornwall e Harrison, 2007) e o investimento em capital humano (SEN, 2010), como os fatores capazes de interromper o ciclo intergeracional da pobreza.

A partir dos relatos de profissionais, técnicas e gestoras responsáveis pela operacionalização do PBF em Florianópolis, o foco deste artigo é refletir sobre o processo de implementação do Programa nesse município.

2. Procedimentos metodológicos

A expressiva produção de estudos sobre os PTCRs em vários países, tem-se apoiado em metodologias quantitativas, voltadas para a análise de fenômenos em nível macro e de resultados que possam ter expressão comparativa. A pesquisa que fundamenta este artigo, ao contrário, utilizou metodologia qualitativa para analisar as concepções e práticas de gestoras e técnicas sobre a operacionalização do PBF em Florianópolis, bem como o significado e as estratégias de utilização dos recursos nas narrativas das próprias pessoas incluídas no Programa. Os trabalhos de investigação foram realizados, assim, em duas etapas, com diferentes instrumentos de pesquisa qualitativa.

Com relação ao trabalho de campo que fundamenta o presente artigo, voltado para as questões de gestão e controle envolvidas na implementação do PBF em Florianópolis, com base nas formas de atuação das profissionais, técnicas e gestoras que operam com o Programa no município, foram realizadas entrevistas em grupos, entre fevereiro e maio de 2011. Estas entrevistas seguiram um roteiro previamente elaborado, para guiar os debates com as entrevistadas. A primeira delas foi com a gestora responsável pela coordenação do Programa em Santa Catarina; a segunda, com três técnicas do PBF na área de serviço social; a terceira entrevista em grupo foi realizada com a coordenadora municipal do PBF em Florianópolis; a seguinte, com duas técnicas atuantes na área da saúde em uma das localidades pesquisadas. Tiveram durações variáveis, entre cerca de 01h30min até 02h30min horas, foram realizadas nos locais de trabalho das

³ Na área da educação, a família deve manter a frequência escolar em no mínimo 85% para as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade, e em 75% para os adolescentes de 16 e 17 anos. Na área da saúde, a família deve manter em dia o calendário de vacinação, fazendo o acompanhamento do desenvolvimento das crianças de até sete anos de idade, das gestantes no pré-natal e das nutrízes. Já na área da assistência social, as famílias devem participar de reuniões sócio-educativas para crianças e adolescentes de até 15 anos que estão em situação de risco ou que foram retirados do trabalho infantil, e a frequência mínima nessas reuniões deve ser de 85% de sua carga horária.

profissionais entrevistadas e contaram com a participação de coordenadoras da pesquisa (moderadoras dos debates) e auxiliares da mesma. As entrevistas com as coordenadoras estadual e municipal do PBF e com as técnicas de serviço social, contaram ainda com a participação de dois pesquisadores da equipe da Universidade de Lausanne, que se encontravam em Florianópolis, em colóquio sobre a pesquisa com a equipe da Universidade Federal de Santa Catarina. Foi realizada ainda, entrevista individual com gestora do PBF no setor da educação municipal (Paula, 2011).

As entrevistas com gestoras e técnicas do Programa, foco desta análise, aproximaram-se do modelo de grupo focal⁴, com a participação de pesquisadoras/es e sujeitos em diálogos sobre aspectos locais da implantação e funcionamento do Programa.

O grupo focal é uma técnica qualitativa de investigação bastante utilizada em pesquisas de várias áreas das ciências humanas e nas ciências da saúde. Pressupõe a realização de entrevistas (gravadas e/ou filmadas) com um número menor de participantes, em torno da discussão e trocas de experiências sobre um determinado tema. Por se basear no debate de um grupo sobre questões específicas, costuma atingir um nível de problematização superior ao que geralmente se obtém com entrevistas individuais (Backes et al, 2011; Kind, 2004.).

A realização de três grupos focais com profissionais e técnicos das áreas de assistência, saúde e educação envolvidos com o PBF, foi realizada como um procedimento de coleta de dados que nos possibilitou, enquanto pesquisadores, ouvir e obter uma variedade de informações, sentimentos, experiências acerca do Programa, bem como observar e posteriormente analisar as interações existentes, ou não entre a esfera federal, estadual e municipal, e as áreas de assistência social, saúde e educação,

Na pesquisa com titulares do PBF nos quatro bairros de Florianópolis selecionados para investigação em função do número expressivo de famílias moradoras incluídas neste PTCR, foram utilizados recursos do método etnográfico.

A etnografia, método desenvolvido nas pesquisas da Antropologia com sociedades ágrafas, tem sido muito usada atualmente nos estudos das sociedades complexas, também por outras disciplinas do campo das Ciências Humanas. Conforme Cláudia Fonseca (1999) é o método qualitativo *par excellence*. Clifford Geertz (1989) define a etnografia como uma descrição densa, fundada no encontro intercultural subjetivo entre pesquisador e pesquisado.

Os instrumentos do método etnográfico são a observação participante, secundada pelo registro das observações do pesquisador em diário de campo e pelas entrevistas livres, comumente gravadas para posterior transcrição, com os/as informantes selecionados/as no decorrer da pesquisa de campo. O número

⁴ Sobre o uso do grupo focal, sugere-se consultar: Canales e Peinado (1995); Alzaga (1998) e Minayo (1999); Kind (2004) Backes et al, (2011).

de sujeitos entrevistados não costuma ser definido de antemão e depende da disposição e disponibilidade desses para participarem da pesquisa, numa relação que, idealmente, procura ser dialógica (Oliveira, 1998), levando em conta as subjetividades envolvidas⁵.

Selecionados os bairros do município de Florianópolis através do acesso aos dados do Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal, os trabalhos de pesquisa com beneficiárias/os do Programa foram realizados entre janeiro e outubro de 2011. O contato com as titulares do PBF (mulheres, na maioria) nos diferentes locais de pesquisa, foi mediado por líderes comunitários, professoras, agentes de saúde e assistentes sociais que atuavam nos bairros pesquisados. Estabelecidas as interações entre pesquisadores e moradores, com a participação dos primeiros em eventos comunitários a convite de habitantes e mediadores, foram agendadas as entrevistas com titulares do PBF que se disponibilizaram a participar da pesquisa.

Foram realizadas 30 entrevistas com 27 mulheres e três homens atendidas/os pelo PBF, quase a totalidade na condição de titulares do Programa. Como costuma acontecer com entrevistas etnográficas, abertas, estas seguiram um roteiro flexível, elaborado pela equipe de pesquisa⁶.

O Projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética de Pesquisas com Seres Humanos (no. 459674) e as entrevistas, nas duas etapas da pesquisa, foram gravadas com a anuência das/os entrevistadas/os, que assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

3. Mulheres e o Programa Bolsa Família no Brasil

Georg Simmel enfatiza a construção social da categoria “pobreza” e ressalta que, sob o Estado Moderno a assistência pública aos pobres indicará, sociologicamente, que “não é a falta de meios de subsistência que torna qualquer um pobre, a pessoa pobre é o indivíduo que recebe assistência pela falta de meios de subsistência” (Simmel, 2008, p. 102). Ao configurar uma Sociologia da Pobreza, este autor analisa o princípio da assistência destacando como elementos importantes nos termos de uma relação sociológica, os fatos de ser a assistência pessoal, e suprir necessidades pessoais; de, sendo uma intervenção da sociedade sobre uma parcela de seus membros, a assistência satisfazer ao doador muito

⁵ Sobre a consideração das subjetividades e das relações de poder envolvidas na pesquisa etnográfica, existe uma vasta produção dedicada ao tema. Conferir, além de autores/a citados, GERTZ, C. *Nova luz sobre a Antropologia*. Rio de Janeiro; Jorge Zahar Editora, 2001; GEERTZ, C. *Obras e Vidas, o Antropólogo como Autor*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005; CLIFFORD, James. *A Experiência Etnográfica: Antropologia e Literatura no Século XX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011, entre outros.

⁶ Em decorrência da pesquisa etnográfica realizada com titulares do PBF em Florianópolis foram produzidos, além do Relatório Final para a agência financiadora, artigos publicados pelas coordenadoras e membros da equipe de pesquisadores, em coletânea e periódicos científicos. Conferir: LAGO, Mara C. S. et al (2012; 2014)

mais do que àquele que recebe a doação; de, sendo por “definição conservadora” segundo Simmel (2008, p. 24), não haver “outra razão para ajudar os pobres que a demanda para a manutenção do *status quo* social.”

No âmbito do PBF a pobreza no Brasil é apreendida como “resultado de um legado histórico e requer ações continuadas e integradas em diferentes áreas para o seu enfrentamento” (MDS, 2010, p.1), e não como fruto de relações de exploração econômica e apropriação desigual da riqueza, elementos intrínsecos à ordem capitalista.

Ao assumir a categoria mulher como foco das políticas sociais de combate a pobreza, o Estado brasileiro torna possível a visibilidade, no âmbito institucional das políticas públicas, de metade percentual de sua população. A exemplo de outros países latino-americanos, o PTCR concretizado pelo Estado brasileiro através do PBF inova aparentemente, quando indica as mulheres como sujeitos visíveis e ativos na esfera pública. No entanto, a conexão do PBF com o BM desconsidera as demandas dos movimentos de mulheres que, conforme foi identificado nos depoimentos das profissionais entrevistadas, não tem recebido a devida análise por parte de gestores, profissionais e técnicos, pois as prescrições do BM contribuem no deslocamento do foco nos confrontos entre classes sociais, para os conflitos entre homens e mulheres disputando posições no “livre mercado” de trabalho. A proposta do “empoderamento” das mulheres evidencia o deslocamento dos investimentos em soluções coletivas, para o fortalecimento das capacidades dos indivíduos na solução dos problemas sociais de desigualdade e pobreza, em um mercado que visa a otimização máxima do capital financeiro.

A atribuição dos benefícios do PBF às mulheres resulta de uma adesão dos PTCR à concepção assumida pelas agências financiadoras internacionais a respeito da feminização da pobreza (Chant, 2006). Tal atribuição coloca as mulheres como titulares do Programa e como principais responsáveis pelo cumprimento de suas condicionalidades, questão que é objeto de reservas pelas estudiosas de gênero e feministas. Se, de um lado, serve à autonomia, à agência das mulheres, pelo acesso ao complemento de renda e pela decisão de como empregá-lo, por outro, pode estar contribuindo para mantê-las na posição de responsáveis diretas pelo cuidado dos filhos e o serviço da casa, função tradicionalmente questionada pelas feministas em suas lutas pela igualdade das mulheres.

Além disso, o argumento da reprodução se sustenta na consideração de uma configuração familiar normatizada, de casal heterossexual com poucos filhos. A questão se torna mais complexa quando se trata de composição familiar em que a principal responsável pelo provimento e cuidados da família é a mulher, caso de muitas organizações familiares de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza atendidas por políticas de complementação de renda, como o PBF no Brasil.

4. Gestão e controle do Programa Bolsa Família em Florianópolis

“L’assistance aux pauvres (...) se concentre dans son activité concrete sur l’individu et sa situation”. Georg Simmel (2008, p.48).

Florianópolis forma com outros municípios de sua Região Metropolitana, o que geógrafos e urbanistas definem como uma área de conurbação (Lago, 1996). A cidade tem sido alvo de um grande afluxo de moradores de maior poder aquisitivo, em função de fatores variados, como a divulgação pela mídia de seus índices comparativos de qualidade de vida, o desenvolvimento de estabelecimentos e serviços para atender às atividades turísticas relacionadas à paisagem insular marítima, entre outros. Os índices divulgados não mostram os expressivos níveis de desigualdades sociais que se abrigam nos espaços da cidade e que crescem com a migração das populações empobrecidas, egressas do trabalho rural e do desemprego no interior do estado e de outros espaços da região sul do país, especialmente.

O PBF implantado pelo governo brasileiro trabalha com as famílias, considerando-as unidade de intervenção. O principal critério para inclusão no Programa é o fator socioeconômico. Segundo os dados divulgados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em março de 2012, o benefício era destinado para aquelas famílias que tinham renda per capita mensal de até R\$ 140,00. As famílias que possuíam renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 só podiam ingressar no Programa se possuísem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, enquanto famílias com renda per capita mensal de até R\$ 70,00 podiam participar do BF, independente da idade dos seus membros.

Ainda segundo os dados do MDS, em março de 2012 o Programa PBF atendia mais de 13 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros, sendo mulheres a maioria das suas titulares. O valor do benefício recebido pela família podia variar entre R\$32 a R\$306,00, conforme o número de filhos. O município de Florianópolis contava, em abril de 2012, com uma população de 421.240 habitantes (Censo, 2010). Estavam inseridas no PBF um total de 4.875 famílias, havendo, contudo, 6.499 famílias com perfil para o Bolsa Família (referência PNAD, 2006), o que significa que a cobertura do Programa era da ordem de 75,01 %, ou seja, ainda se encontravam em lista de espera, aproximadamente 1.624 famílias.

Como consta no art. 226 da Constituição Federal do Brasil “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. A família é definida na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa ser cuidada e protegida” (Brasil, 2004b, p.25) ⁷.

⁷ Para mais informações, consultar o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, Art. 2, MDS, 2009.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) também traz a família como foco de sua política, o que confirma que o público da assistência social está atrelado a essa concepção, uma vez que a finalidade da intervenção na família é alcançar todos os segmentos presentes nela, reafirmando seu papel como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social. Mediante esse viés, a família é vista pelo Sistema como foco da atenção integral e não fragmentada. No entanto, na prática se materializa a matricialidade sociofamiliar, pois são as mulheres as mediadoras dessas políticas junto à família.

O PBF estabelece que para alcançar seus objetivos, é necessário “promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público” (Brasil, 2004a, p.2). A articulação vertical do PBF entre os governos federal, estadual e municipal de Florianópolis-SC, segundo as coordenadoras e técnicas entrevistadas, ocorre fundamentalmente por meios burocrático-administrativos circunscritos aos relatórios gerados pelos sistemas responsáveis por registros e monitoramento do acompanhamento ao PBF. No nível da articulação horizontal, que pode ocorrer entre as três grandes áreas envolvidas (assistência social, saúde e educação), até março de 2012 não havia sido criado no município o comitê intersetorial⁸ do PBF.

Segundo os depoimentos das gestoras e técnicas, os atores, setores e instituições envolvidos na operacionalização do PBF são muitos, e possuem interesses e modos de agir próprios. Questão que impõe interação entre interesses e conveniências, muitas vezes divergentes, quanto à importância de se desconstruírem consensos sobre a relevância do estabelecimento de um “ranking dos pobres”; ou sobre o quanto programas que se denominam de combate à pobreza são efetivamente capazes de atender necessidades básicas e privações que ameaçam a própria condição humana, para romper com o círculo intergeracional da pobreza.

A relação e a intermediação de profissionais de assistência social, saúde e educação com as pessoas em expectativas de serem selecionadas ou excluídas do PBF, é o elo entre o Estado e o que este designa como “pobres” enquanto sujeitos que deverão ser assistidos e atender às condicionalidades do Programa. No Brasil, onde a pobreza emergiu como foco dos debates políticos somente na década de 1990 (Sprandel, 2004), por meio do PBF o Estado “assiste à pobreza” (Paugan e Schultheis, 2008), o que corrobora com a relação pobre/assistência, estabelecida por Simmel no início do século passado.

Em Santa Catarina, com 293 municípios, o PBF é coordenado por uma assistente social e sua equipe. Esta profissional tem a responsabilidade de gerenciar o PBF em todo o Estado, controlando, por exemplo, a capacitação na aplicação do Programa e os dados sobre as condicionalidades, para enviar para o MDS.

⁸ Base legal para a formação do Comitê: Lei 10.836/04, regulamentado pelo Decreto n.º 5209/04, Lei do Programa Bolsa Família e Portaria Interministerial n.º 2 de 16/09/2009.

A Coordenadoria do PBF no município, em fevereiro de 2012, estava sob a responsabilidade de duas assistentes sociais, sendo uma delas a coordenadora, e de estagiárias do curso de Serviço Social da UFSC⁹. As estagiárias de Serviço Social estão na “ponta” do PBF, pois são elas que preenchem o CadÚnico. Este cadastro, necessário para seleção e triagem de famílias beneficiárias, contém os dados solicitados pela legislação, resultando em um perfil que atenda critérios de seleção e comunicação do Estado brasileiro com a/o bolsista do Programa Bolsa Família.

A incipiente articulação intra-setorial entre os diferentes responsáveis pelo Programa, a fragilidade do setor de assistência social, a falta e a rotatividade de profissionais, a centralização das decisões e a insuficiência de recursos financeiros no âmbito da prefeitura, segundo as gestoras e técnicas entrevistadas, refletem-se na deficiência dos serviços relativos ao acompanhamento das famílias. *As técnicas do Programa ressaltaram o limite de tais iniciativas em decorrência da ausência da discussão das causas que inviabilizam a inserção de mulheres, homens e jovens no mercado de trabalho, e a precarização de suas condições de trabalho e salariais.*

No caso de Florianópolis, a Coordenadoria do PBF, bem como os 13 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), via Plano de Assistência Integral à Família (PAIF), Serviços de Proteção Social Básica à Família, não tinham uma equipe técnica suficiente para atender às famílias inseridas no Programa¹⁰. A equipe da Coordenadoria conseguia realizar com efetividade apenas as atividades relacionadas ao CadÚnico, com visitas domiciliares para constatação de denúncias. O acompanhamento previsto no PBF, que requer o estabelecimento de vínculos com a família e a construção de um processo de discussão e elaboração de alternativas às situações existentes, vinha se circunscrevendo ao atendimento das questões emergentes. Atendimento que se devia, em grande parte, ao interesse e compromisso dos profissionais e técnicos das áreas de assistência social, educação e saúde.

A coordenadora municipal do PBF e as técnicas relataram que, em decorrência da ausência de recursos humanos e de condução para deslocamento, não estava sendo realizado o devido acompanhamento das famílias, inclusive para conhecerem o motivo do não atendimento da condicionalidade de frequência à escola pelos filhos de algumas famílias incluídas no Programa.

⁹ A partir de março de 2012 a equipe da Coordenadoria passou a ser composta por três assistentes sociais e cinco estagiárias, sendo 4 de Serviço Social e 1 de Publicidade.

¹⁰ Destaca-se que a desigualdade orçamentária, política e administrativa em que se insere a Secretaria de Assistência Social de Florianópolis interferem em sua capacidade de atender às demandas da população e no cumprimento das responsabilidades que lhe foram atribuídas no contexto da descentralização. A capacidade de atendimento dos 13 CRAS seria 13.000 famílias, o que na média significa 1.000 famílias atendidas por CRAS. Sendo a equipe mínima de um CRAS composta por dois técnicos de nível superior (profissionais de Serviço Social e de Psicologia) e dois técnicos de nível médio, podendo ter, segundo a NOB-RH/SUAS (2006), até 2.500 famílias referenciadas. Identificou-se que em Florianópolis, os CRAS eram constituídos por equipes mínimas.

Segundo uma das agentes da área de saúde entrevistadas, se por um lado o contato com a família ocorria de forma a estabelecer um controle sobre suas condições de vida, com a visita das agentes abrangendo tudo da vida das pessoas; por outro lado indicava também, uma compreensão da entrevistada sobre as condições das famílias atendidas no contexto da sociedade, quando recomendava a valorização do trabalho doméstico realizado pelas mulheres, já que algumas delas, dedicadas preferencialmente a estes afazeres pouco reconhecidos, apresentavam quadros de depressão.

As falas dessa agente de saúde em alguns momentos, no entanto, indicaram a conveniência de um maior número de condicionalidades, por exemplo, com relação à obrigatoriedade da participação de beneficiárias nas reuniões comunitárias, mostrando que, se ela identificava a importância da participação das mulheres, não chegava a questionar as causas que as levaram à condição de serem incluídas no PBF.

Está previsto o acompanhamento efetivo da sociedade civil na gestão do PBF, como contribuição para uma maior transparência das ações do Estado e garantia de acesso das famílias mais vulneráveis ao Programa. Este acompanhamento deve ser operacionalizado por meio das Instâncias de Controle Social (ICS)¹¹.

A dimensão do território brasileiro em relação à abrangência do PBF, considerado o maior programa de transferência de renda em curso, e consolidação de uma efetiva política de assistência social no Brasil, permanece como imprescindível para uma intervenção articulada entre distintos setores e ainda entre diferentes políticas, programas e projetos. Ações isoladas não têm o potencial de resolução de problemas complexos, como os que o PBF se propõe a enfrentar.

A inadequada apreensão de alguns aspectos do PBF, por parte dos atores envolvidos em diferentes etapas de sua implementação, impõe a necessidade de reflexão sobre questões como a apontada por uma das agentes de saúde entrevistadas. De acordo com ela, um país que não investe em educação, falha em todo o seu sistema de atendimento da população, pois não adianta somente enviar a criança para a escola, se não houver o necessário investimento em educação pública de qualidade.

Um importante instrumento de controle e acompanhamento do PBF é o seu sistema informacional, que permite o monitoramento e a avaliação de diferentes indicadores do Programa. Técnicos e profissionais operam na entrada do sistema e, por meio de informações contidas no CadÚnico, são planejadas e desenvolvidas ações e políticas públicas direcionadas à população em situação de

¹¹ Lei nº 10.836 de 09/01/04 – estabelece que o controle social deverá ser realizado em âmbito local por um conselho ou comitê; Decreto nº 5.209 de 17/09/04 – estabelece as normas de acompanhamento, controle social e fiscalização para o PBF; Portaria 246/MDS de 20/05/05 – cria os instrumentos necessários para a adesão dos municípios ao PBF vinculada à criação ou designação de órgão de controle social; e Instrução Normativa nº1 de 20/05/05 – divulga as orientações para a constituição, formalização e atuação das Instâncias de Controle Social. No caso de Florianópolis, consta no termo de adesão o Conselho Municipal de Assistência Social como a instância de controle social.

pobreza ou extrema pobreza. O MDS avalia mensalmente os níveis de cadastros da base nacional, incluindo seu grau de atualização que serve de referência para a formulação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Os cadastros devem ser atualizados pelos municípios a cada dois anos, contados da data de inclusão, ou da última atualização. Os dados informatizados, após seleção e triagem, são repassados para o sistema bancário. Mas uma das gestoras entrevistadas em Florianópolis ressaltou que a necessária articulação entre o Estado e os municípios não ocorre porque, segundo ela, essas instâncias não se entendem, “não falam a mesma língua”.

Uma única instituição bancária é responsável pela transferência da bolsa: a Caixa Econômica Federal (CEF). As respostas referentes à renda, dadas ao CadÚnico pelas postulantes ao PBF são auto declarativas, sendo desnecessárias suas comprovações. No entanto, o MDS estabelece a realização do monitoramento do PBF por meio do cruzamento dos dados do CadÚnico com outros registros administrativos que possuem informações das pessoas. Assim, é possível identificar indícios de inconsistências nas informações constantes do cadastro das famílias, principalmente no que se refere à renda declarada, vínculo de trabalho e composição familiar.

Periodicamente são realizados cruzamentos dos dados do CadÚnico com vários outros sistemas de controle de informações: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); base de dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) gerido pelo Ministério da Previdência Social (MPS). Buscando maior transparência e controle das informações, os dados podem também ser cruzados com o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e com a Base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). As famílias beneficiárias do PBF devem manter seus cadastros atualizados ou revalidados a cada dois anos, para que continuem recebendo seus benefícios¹².

O controle do Estado sobre a vida familiar e individual é perceptível quando este, através do MDS, orienta o gestor municipal para exigir da família, no cadastramento, que o responsável legal seja maior de 16 anos e que apresente o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), título de eleitor, comprovante de residência, comprovante de matrícula das crianças e dos adolescentes em idade escolar, além da carteira de vacinação dos mesmos. Para os demais membros da família, é necessário ao menos um documento de identificação. Constatou-se que a capacitação de gestores e técnicos tem possibilitado que informações sejam transmitidas e idéias sejam traduzidas em ações. As práticas de comunicação

¹² Segundo informações das estagiárias de Serviço Social entrevistadas, através de auditoria que o Tribunal de Contas realiza, o governo cruza as informações do CadÚnico com as da Previdência Social. Caso conste contribuição previdenciária de algum membro da família atendida pelo PBF, o benefício é cancelado, e a família é orientada, através de informes emitidos pela Caixa Econômica Federal, a procurar o gestor municipal e realizar a atualização dos dados cadastrais no CadÚnico, para que fiquem em concordância com os dados da Previdência Social.

entre as três esferas de governo, por meio de cursos, relatórios e cartilhas, são informacionais, unilineares e se fazem presentes também nas ações dos gestores e técnicos. Contudo, expressam ideologias, ao divulgarem o modo como a pobreza é apreendida. A concepção da assistência como um direito, é substituída por uma noção contratual de direito, quando a inclusão no Programa obriga as mulheres e os membros de sua família a cumprirem as condicionalidades.

Hoje, temos o sistema informacional possibilitando bancos de dados elaboradíssimos, que através da internet, em conectividade de grande rapidez, possibilitam outras e novas formas de participação, que vêm sendo utilizadas como monitoramento e como mecanismo de controle para a legitimação de ações governamentais.

5. Considerações finais

A partir dos relatos das coordenadoras e técnicas administrativas entrevistadas, ficaram evidenciadas várias questões presentes no complexo contexto que envolve os objetivos, metas e o próprio desenho original do Programa Bolsa Família-PBF.

Os fluxos de intercâmbio e de decisão existentes entre os diferentes níveis de gestão, na estrutura institucional responsável pela coordenação e execução do PBF, permitiram constatar que o desenvolvimento da intersectorialidade entre as secretarias envolvidas na implementação do Programa nos âmbitos municipal, estadual e federal, permanece como um objetivo ainda não alcançado, sujeito aos mandatos governamentais, sendo ainda identificado com a gestão, ou até mesmo com características pessoais e profissionais do gestor.

O repasse monetário é a forma mais expressiva da ação do governo federal, em detrimento do acompanhamento das famílias beneficiárias e das ações complementares, voltadas à geração de emprego e renda. A Constituição estabelece que a educação seja um dever do Estado e da família, mas no município estudado, o desenvolvimento de táticas para manterem os filhos frequentando a escola fica a cargo das famílias.

Alguns desafios à gestão local foram colocados, tais como o esclarecimento e capacitação dos atores envolvidos na operacionalização do programa; a articulação entre diferentes atores e setores, em que pese à definição clara de suas respectivas atribuições; o investimento em ações voltadas à ampliação da participação política e do controle social das famílias sobre o Programa.

As dificuldades enfrentadas, como infraestrutura local inadequada; recursos humanos insuficientes recebendo capacitação esporadicamente; ausência de articulação entre a equipe técnica, especialmente quanto aos responsáveis pelo controle das condicionalidades (educação, assistência social e saúde); falta de conectividade entre a rede de serviços sociais e o programa; ausência de ações no âmbito do controle social, conforme preconizado pela proposta nacional,

são fatores que expressam a precariedade da operacionalização do Programa. Seu caráter emergencial aponta para a institucionalização de um processo de permanência das causas estruturais geradoras da desigualdade e de seu corolário, a pobreza.

Assim, o PBF em Florianópolis, no período pesquisado, embora atendendo às inovações da proposta nacional em termos de informatização, monitoramento e cadastro das famílias, ainda se apresentava como um espaço de ações imediatas e burocratizadas que não conseguiam repercutir um trabalho mais efetivo junto às famílias beneficiárias. *A importância da apreensão e de ações que considerassem o caráter multidimensional e dinâmico dos problemas a serem enfrentados, como a desigualdade e suas expressões - fome, desemprego, emprego informal, baixos salários, ausência de vagas nas creches e nas escolas, qualidade do ensino, falta de infra-estrutura em habitação, rede de água e esgoto - permaneciam como uma demanda para as famílias inseridas no PBF, bem como para as técnicas e gestoras do Programa.*

O contexto nos níveis econômico, político e cultural interfere no aparato teórico e operacional do PBF, mas no município pesquisado, segundo a fala das gestoras e técnicas entrevistadas, houve pouca consideração a esses aspectos. Sendo a política econômica uma questão social, tornam-se fundamentais os investimentos em mudanças estruturais que garantam o acesso a condições de cidadania social, para superar de maneira condizente, a extrema desigualdade de distribuição de renda e oportunidades. Problema que extrapola o contexto local.

Bibliografia

- ALZAGA, Bernardo Russi. Grupos de discusión: de la investigación social a la investigación reflexiva. In: GALINDO, J. (Coord.) *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunidad*. México: Addison Wesley Longman, 1998.
- BACKES, Dirce S.; COLOMÉ, Juliana S.; ERDMANN, Rolf H.; LUNARDI, Valéria L. Grupo focal como técnica de coleta e análise de dados em pesquisas qualitativas. *O Mundo da Saúde*, São Paulo: 2011; 35(4) p. 438-442.
- BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8742 de 08 de dezembro de 1993*. Brasília: 1993.
- _____. *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: 2004a.
- _____. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Resolução CNAS nº 145*, Brasília, novembro de 2004: 2004b.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil/1988*. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações – Subsecretaria de Edições Técnicas: Brasília, 2008.
- CANALES, Manuel; PEINADO, Anselmo. Grupos de discusión. In: DELGADO, Juan Manuel; GUTIÉRREZ, Juan (org.). *Métodos y técnicas cualitativas de*

- investigación en ciencias sociales*. Madri: Síntesis, 1995.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, R. *O trabalho do antropólogo*. São Paulo: Editora UNESP, 1998.
- CHANT, Silvia Rethinking the 'femiminization of Poverty' in Relation to Aggregate Gendes Indices In: *Journal of Human Development*. v. 7(2), 2006. p. 201-220.
- CORNWALL, Andrea; HARRISON, Elisabeth, et al 'Gender Myths an Feminisation Fables: the Struggle for interpretive Power in gender and Development. In: *Development and Change*. v. 38 (1), 2007, p. 1-20.
- FONSECA, Cláudia. Quando cada caso NÃO é um caso. Pesquisa etnográfica e educação. *Revista Brasileira de Educação*, ANPED, Rio de Janeiro, n.10, p. 58-78, 1999.
- FREITAS, Rosana C. M. Programas de combate à pobreza: o poder das mulheres às avessas. In: TORNQUIST, C. S.; COELHO, C. C.; LAGO, M. C.de S.; LISBOA, T. K. (Org.). *Leituras de resistência: corpo, violência e poder*. Florianópolis: Editora Mulheres, 2008. v. II, p. 269-298.
- FREITAS, Rosana C. M.; LAGO, Mara C. S.; SILVA, Elizabeth F. FREITAS, R. C. M.; LAGO, M. C. S.; SILVA, E. F.S. Programa Bolsa Família em Florianópolis: velhas questões, outros olhares. Coletânea *Serviço Social e Questões Contemporâneas*, Florianópolis: Ed. UFSC/ Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, p. 74-104.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Brasília, 2010. Disponível na Internet em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 18 de jul. 2011.
- KIND, Luciana. Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais In: *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v.10, n.15, p.124-136, jun. 2004.
- LAGO, Mara C. de Souza. *Modos de vida e identidade: sujeitos no processo de urbanização da Ilha de Santa Catarina*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1996.
- LAGO, Mara C.de S.; SILVA, Elizabeth F.; FREITAS, Rosana C. M. et al. *Táticas Locais e Estratégias Internacionais: a política social do Programa Bolsa Família e as relações de classe, gênero, raça/etnia em Santa Catarina (o caso de Florianópolis)*. Relatório de Pesquisa, Florianópolis/UFSC, 2012.
- LAGO, Mara Coelho de Souza et al. La Bolsa Família sur le terrain : réflexions sur deux déclinaisons locales du programme et sur leurs conséquences pour les femmes, *Revue française des affaires sociales*, 2014/3 n° 3, p. 30-47.
- MDS. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME). *Informe Controle Social*. Brasília: MDS, n. 20, junho de 2010.
- _____. *Relatório Síntese dos Programas Sociais*. Brasília: MDS, 2012, p.2
- _____. *NOB-RH/SUAS* ,Norma Operacional- Recursos Humanos/Sistema Único de Assistência Social, Brasília: MDS, 2006.
- _____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Bolsa Família: Manual de gestão de condicionalidades*. 1 ed. Brasília, DF. 2006a.
- _____. *Análise da pesquisa sobre gestão descentralizada do Programa Bolsa Família*. Brasília. 2007.

- _____. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, Resolução CIT N° 7, de 10 de Setembro de 2009, Brasília: MDS, 2009.
- MÉRRHEN, François-Xavier. *Development Myths in Practice: The Feminisation of Anti-Poverty and International Organisations. The Case of Brazil, The Philippines and Mozambique*. Projet de recherché pour le SNIS/RUIG, Suisse: Universidad Lausanne. 2009.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- NETO, Otavio Cruz, MOREIRA Marcelo Rasga, SUCENA, Luiz Fernando Mazzei. *Grupos Focais e Pesquisa Social Qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação*, 2002. Disponível na Internet em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/Com_JUV_PO27_Neto_texto.pdf >Acesso em: 12 jan. 2003.
- PAUGAN, Serge e SCHULTHEIS, Franz. Introduction. In: SIMMEL, Georg. *Les pauvres*. France: Quadrige / Presses Universitaires de France, 2008.
- PAULA, Selma Ramalho de. *Programa Bolsa Família em Florianópolis e intersectorialidade: um debate necessário*. Florianópolis, SC, Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócioeconômico, Curso de Serviço Social, 2011.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo : Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, Elizabeth Farias da Silva. Das sutilezas das práticas sociais: riscos e oportunidades. *Políticas & Sociedade*, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 259-262, 2004.
- SIMMEL, Georg. *Les pauvres*. (3ª ed.) France: Quadrige/Presses Universitaires de France, 2008.
- SPRANDERL, Marcia Anita. *A pobreza no paraíso tropical*. Interpretações e discursos sobre o Brasil. Rio de Janeiro : Relume-Dumará :Núcleo de Antropologia da Política-UFRJ, 2004.