

# Programa Bolsa Família, proteção social e políticas públicas: condicionalidades e garantia de direitos nos municípios baianos<sup>1</sup>

*Bolsa Família* program, social welfare and public policy: conditionality and guarantee of rights in the municipalities of Bahia

Programa *Bolsa Família*, el bienestar social y políticas públicas: la condicionalidad y la garantía de los derechos en los municipios de Bahía

Programme *Bolsa Família*, la protection sociale et les politiques publiques: la conditionnalité et la garantie des droits dans les municipalités de Bahia

Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti<sup>2</sup>  
Izabel Cristina Firmo Foglia<sup>3</sup>  
Bárbara Maria Santos Caldeira<sup>4</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é apresentar análise de dados coletados referentes ao acompanhamento e cumprimento das condicionalidades da educação, saúde e assistência social do Programa Bolsa Família (PBF) em 96 municípios baianos. Para uma melhor organização, definimos os municípios pelo elemento de proximidade territorial, estipulando como critérios de seleção os índices de condicionalidade inferiores a 0,6 – média adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) como ideal para o Índice Gestão de Descentralização (IGD) através de questionários semiestruturados respondidos por gestores do PBF e representantes das áreas investigadas, como secretários, assistentes sociais, enfermeiras, diretores e professores. Como ponto de partida para nosso estudo, fazemos o seguinte questionamento: até que ponto o Programa Bolsa Família como política pública prioriza a família como unidade de intervenção social tendo em vista a atuação do registro, oferta e envio de informações sobre os serviços da Educação, Saúde e Assistência Social?

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família, Políticas Públicas, Proteção Social.

**Abstract:** The purpose of this paper is to present the analysis of data collected for the monitoring and compliance with the conditions of education, health and welfare of the Bolsa Família Program (PBF) in 96 municipalities in Bahia. For a better organization, we set the municipalities according to their territorial proximity, stipulating criteria for selection as the rates of cross less than 0.6 - Average adopted by the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger (MDS) as ideal for the Index Management Decentralization (IGD) through semi-structured questionnaires answered by managers of the PBF and representatives of the areas investigated, such as secretaries, social workers, nurses, principals and teachers. As a starting point for our study we ask the following question: to what extent the Bolsa Família program as public policy prioritizes the family as a social intervention aimed at the actions of the registry, supply and transmission of information on the services of the Education, Health and Social Welfare?

**Keywords:** *Bolsa Família* Program, Public Policy, Social Protection.

## Introdução

O Programa Bolsa Família, implantado em outubro de 2003 e promulgado em 2004, através da criação da Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, pela atual gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva que tem por princípio norteador o combate à fome e à pobreza no país obtida através da unificação dos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) – Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Programa Auxílio-Gás com a pretensão de uma gestão descentralizada, com destaque para a intersectorialidade entre os entes federados e tendo, como suporte, a participação comunitária e o controle social. Isto significa que o modelo e os princípios que orientam o desenho desse programa referem-se a “proteção contra riscos; combate à miséria; desenvolvimento de capacidades que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania; redistribuição de riquezas; etc”. (Ivo, 2004, p.57).

As três dimensões que pautam o programa estão articuladas de forma a que promovam o “alívio imediato da pobreza” através da transferência direta da renda às famílias beneficiárias: reforcem ação dos direitos básicos nas áreas da Saúde e Educação utilizando as condicionalidades (ferramentas criadas para controlar e “garantir” o acesso aos serviços médicos e a presença de crianças e adolescentes nas escolas), “o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações”. (MDS, 2004).

De fato, a primeira avaliação de âmbito nacional que traça o perfil das famílias beneficiárias do PBF, realizada em março de 2007 e publicada em 21 de agosto de 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), traz uma fotografia e não um diagnóstico de como o programa está sendo desenvolvido e acompanhado nos municípios, haja vista as investigações recentes sobre a temática nos municípios baianos (Caldeira, 2008; Foglia, 2007).

As condicionalidades criadas pelo Programa Bolsa Família visam o acesso a direitos básicos das famílias, assumindo o papel de elemento fundamental para a inclusão social desses grupos através da garantia aos serviços de educação, saúde e assistência so-

cial. As condicionalidades têm como premissa a associação da transferência de renda direta aos direitos sociais básicos, promovendo e qualificando o acesso à educação e aos serviços básicos de saúde. Para tanto, estão focalizadas na família e não apenas em alguns de seus membros, segundo normativa do (MDS).

O objetivo deste trabalho é analisar os dados coletados por questionários semi-estruturados sobre os instrumentos de acompanhamento das condicionalidades do programa (registro e envio de informações) em 96 municípios baianos que apresentaram, para o ano de 2006, o índice de avaliação inferior a 0,6, levantando e identificando ações das gestões locais que apontem se a política está contribuindo ou não para a garantia de direitos das famílias e para a manutenção da rede de proteção social definida pelo governo federal.

Nos limites deste artigo, nos propomos a responder duas questões centrais: de que forma o conceito de família determinado pelo Programa Bolsa Família, objeto de nossa investigação, responde às necessidades dos modelos familiares nos municípios baianos tendo em vista o objetivo dessa política pública? As gestões locais do programa estão priorizando as famílias como unidade de intervenção social considerando os mecanismos de acompanhamento e fiscalização das condicionalidades da educação, saúde e assistência social?

O artigo está dividido em 3 partes: 1ª Apresentação da interação estabelecida entre a dimensão institucional do programa, de suas mudanças e da reprodução social das famílias beneficiárias, assim como os limites encontrados pela literatura nacional de políticas sociais sobre o PBF; 2ª Revisão Teórica sobre a relevância das famílias e de suas funções sociais para formulações de políticas públicas na América Latina como fator de proteção social; 3ª Apresentação dos instrumentos de pesquisa e análise quantitativa dos dados coletados na investigação empírica nos municípios baianos através de mapa da situação do acompanhamento das condicionalidades pelas secretarias da educação, saúde e assistência social.

---

## A relação entre a dimensão institucional e a reprodução social das famílias beneficiárias

---

Nessa perspectiva, a análise de Bourdieu (2001) que se debruça sobre a dimensão social da família aliada à reprodução social das classes pode auxiliar no entendimento analítico da dimensão da reprodução. Sem dúvida, o autor nos leva a pensar sobre a interseção que há entre a família (papéis) central e a estratificação social através da construção do *habitus* de classe e na mudança de direção que os diferentes tipos de capital podem contribuir para a formação de uma “herança social, ou seja, a transmissão da posição de classe dos pais aos filhos”, como aborda a socióloga Nathalie Reis Itaboraí (2005) em um artigo que versa sobre a proteção social da família brasileira contemporânea.

Dentro do exposto, pode-se afirmar que as teorias sociais vêm encontrando na “família o centro do processo de reprodução social e, portanto, um lugar decisivo para intervir em realidades sociais indesejáveis, como a pobreza e o baixo capital humano”. Sobretudo, conclui Itaboraí, há uma focalização na “reflexão sobre os destinos das gerações futuras, pensando a organização e os recursos familiares em suas consequências para a socialização dos filhos”. (Itaboraí, 2005, p.02).

Ao falarmos sobre o capital cultural, por exemplo, Carlos Hasenbalg advoga que o mesmo, mensurado pelo grau de escolaridade dos pais e demais residentes de 15 anos ou mais, é um complicador fundamental para compreendermos a distribuição diferenciada dos recursos familiares na hierarquia social dos grupos, o que leva o autor a concluir que “famílias cujos chefes são trabalhadores manuais urbanos e rurais de cor preta e parda contam com sérias desvantagens na apropriação e acumulação de recursos, configurando assim contextos mais desfavoráveis para a socialização das novas gerações”. (Hasenbalg, 2003, p.81).

Após quase cinco anos de implantação, o Programa Bolsa Família desde o ano de 2006 vem sofrendo pequenas alterações no que concerne aos valores dos benefícios recebidos pelas famílias que compõem o programa. Em relação às mudanças institucionais que dispõem sobre a política em si, identificamos no quadro histórico dois marcos importantes: a Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que precede a Lei nº 10.836 de 2004 e a Medida Provisória nº 411 que vem a ser até então a última ação que antecede a criação da Lei atual nº 11.692 que dispõe sobre a inserção Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005 e revoga alguns dispositivos da lei anterior.

Durante o período compreendido entre a promulgação da primeira lei que regulamentou a organização estrutural, normativas e instruções, sobretudo no que diz respeito à caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Bolsa Família, é possível construir um quadro de análises relacionado ao caráter principal do programa, ou seja, a sua proposta de inclusão social e fazer algumas considerações sobre o âmbito socioadministrativo nos municípios, ainda que diante de tais modificações.

---

## Limites do programa encontrados pela literatura de políticas sociais

---

Algumas considerações críticas no meio acadêmico já questionam os caminhos da política entre um projeto social ou de marketing político (Moura, 2007), assim como o enfoque nas condicionalidades do programa e no controle social questionando se o mesmo é uma “nova institucionalidade no campo da política social brasileira” (Senna et al, 2007). Entretanto, as produções ainda são restritas às pesquisas teóricas, identificando-se então uma lacuna na produção empírica.

Dentro do quadro da teoria social reconhecemos que as famílias se estruturam a partir de relações de poder, o que é inegável, haja vista as tensões de gênero e geracionais, em que reafirmamos o pressuposto,

como aponta Itaboraí, tais relações “não garantem uma redistribuição equânime de recursos, o que torna fantasiosa a expressão renda per capita, acena para a necessidade de pensar a tensão indivíduo - família e o papel que o Estado pode ter para assegurar o bem estar individual e familiar”. (Itaboraí, 2005, p.04).

Ao lado de macro-políticas orientadas para o combate à pobreza e à exclusão social, propuseram a implantação de programas de geração ou complementação de emprego e renda e de uma rede de serviços comunitários, incluindo programas de renda mínima para as famílias carentes, com a condicionalidade da permanência de seus filhos na escola. Esse reconhecimento da centralidade da família tornou-se praticamente consensual, apesar da absoluta insuficiência das políticas e dos programas sociais do país. (Carvalho & Almeida, 2003, p.03).

O que queremos destacar é que, diante de tal situação, há um excesso de responsabilidades delegadas às famílias quando o Estado e o mercado não conseguem controlar socialmente os impactos provocados por mudanças relativas ao trabalho, à educação, a saúde e a própria assistência social traduzindo uma realidade perversa como caracteriza Ana Maria Goldani (2005, p.03) vivida pelo processo de “passagem da mobilização de recursos da pobreza para a pobreza de recursos”, problema identificado em pesquisas de âmbito local sobre o empoderamento das mulheres beneficiárias e sobre o controle social. (Caldeira, 2008; Foglia, 2007).

---

## Família, políticas públicas e proteção social: breve revisão teórica

---

Os pesquisadores da Universidade Autônoma de Barcelona, Quim Brugué e Ricard Gomá (1998) desenvolvem uma reflexão sobre as políticas públicas locais e suas respectivas agendas complexas, respostas aos

elementos-chave para um debate qualificado: a efetivação de uma oferta mais complexa de políticas, a adoção de novos instrumentos estratégicos e o emergente nascimento de novos estilos de governo.

Brugué e Gomá (1998, p.26) mostram de que forma o campo teórico dessas políticas foi delineado a partir da metade do século XX: “por um lado, configurou-se um enfoque racional, prescritivo, com fortes tendências à formalização e de caráter dedutivo”, descrição do modelo estadunidense. Por outro, “foi-se cristalizando um enfoque pós-racional, crítico, menos modelador e muito mais indutivo”. Este segundo enfoque tem construído um quadro conceitual que permita de maneira crescente análises acerca de questões centrais para a ciência política (estrutura de recursos, distribuição social de ganhadores e perdedores, relações de poder, hegemonias culturais e simbólicas) que se articulam na avaliação dessas políticas.

Tipologicamente, as políticas são classificadas de acordo com os seguintes modelos: grupo teórico que partilham das ideias de Lowi: distributivas, reguladoras, redistributivas e constitucionais. O outro grupo é caracterizado por modelos direcionados ao crescimento e geração de riquezas e da redistribuição baseados no segundo enfoque descrito acima. (Souza, 2006).

Podemos entender nesse quadro delineado pelos programas sociais brasileiros que políticas públicas são como a ação do Estado, ou melhor, o exercício de implantação de novos projetos, seja por meio de programas ou ações voltadas para setores e grupos determinados da sociedade. Devemos levar em conta, dentro dessa perspectiva, que não pode haver uma redução do Estado à mera burocracia pública, aos seus organismos que seriam os responsáveis pela construção e aplicação dessas políticas. Pensamos então que políticas públicas são responsabilidades do Estado e, dessa forma, um “processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implantada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais”. (Höfling, 2001, p.31).

As políticas sociais precisam ser compre-

endidas como instrumentos que avaliam a rede de proteção social do Estado, a princípio debruçadas no trabalho de redistribuição de serviços que beneficiem socialmente os sujeitos, diminuindo as desigualdades promovidas pela economia do país.

Nesse sentido, as constantes críticas declaradas ao Programa Bolsa Família e ao presidente Luís Inácio Lula da Silva<sup>1</sup> acerca do discurso elaborado por ambos sobre essa instituição despertam atenção para o significado simbólico dessa instituição à medida em que, ao falarmos sobre família, estamos diante de um conceito que assume sentidos variáveis e como tal possui diversos pontos de vista, sejam eles científicos ou pertencentes ao senso comum.

Caminhando pela trilha dos trabalhos sobre família como fator de proteção social lembramos que Goldani defende o “reconhecimento de que as famílias se mantêm como importante instituição formadora de valores, atitudes e padrões de conduta dos indivíduos” e, como tal, “com uma imensa flexibilidade e capacidade de gerar estratégias adaptativas” como um dos sentidos que desenharam a mesma como “lócus” privilegiado para o apoio às políticas públicas e programas sociais. Dessa forma, reafirma-se a ideia da família como espaço promotor das relações de gênero, da planificação do contrato social entre as gerações, abrigando, conforme a autora, a sua “importância como fonte de suporte material e afetiva para seus membros”. (Goldani, 2002, pp.30-33).

Nessa mesma linha de argumentação, as pesquisadoras Ana Rojas Acosta e Maria Amália Faller Vitale na apresentação do livro *Família: Laços, Redes e Políticas Públicas* (2005), fruto de um seminário com mesmo título realizado em São Paulo, no ano de 2002, mostram a ação do “pensar e repensar” a família como uma “exigência” social, visto que a mesma tem sido percebida como “base estratégica para a condução de políticas públicas”, questão levantada por Goldani em trabalho já citado.

A tipologia construída por Thomas Humphrey Marshall (1967) acerca da garantia de direitos, que a organizou em blocos específicos, a citar, direitos civis (para o século XVIII o autor aponta as liberdades individuais), políticos

(determinados pela participação na esfera pública, válida para o século XIX) e sociais (a segurança e o bem-estar tão desejado pelo século XX) seguem uma linha de argumentação que, à exceção do “evolucionismo linear” – adjetivado de equivocado, inegavelmente garante o lugar central para debatermos a definição de cidadania e seu espaço no mundo contemporâneo.

Para a sociedade moderna, a teoria de Marshall segue ideias atreladas à conformidade da política e das necessidades sociais dos Estados-nações, tendo como estrutura para sua legitimação e normalização, o aparato estatal. A “conquista de direitos” em épocas que se debruçam sobre a luta por postos de poder na esfera pública vem sofrendo modificações frente ao enfraquecimento do papel do Estado como garantia de direitos, como observa Listz Vieira (2001).

A família, no entanto, não pode ser vista apenas como estratégia dessas metas. Neste sentido, tem-se questionado se essas iniciativas são eficientes e eficazes para o fortalecimento das competências familiares, se respondem às necessidades das próprias famílias atendidas e se contribuem para o processo de inclusão e proteção social desses grupos. Por estas razões, as redes de sociabilidade passam a ser centrais no trato das políticas sociais. (Acosta & Vitale, 2005).

Porque se considerarmos apenas a família como estratégia desses programas, estamos trilhando por um caminho perigoso, onde essa instituição social pode terminar caracterizada e limitada a um aspecto de comando, mecanicista, de ordem de sistemas pensados habilmente de forma a conseguir bons resultados, como se estivéssemos diante de uma empresa, de um jogo, de uma troca comercial, o que pode contribuir ainda mais para o contexto de exclusão social dessas pessoas e a negação das competências familiares necessárias ao desenvolvimento social dessas famílias que, quando negadas, reforçam a condição de “parasitas sociais” lembrada por Alba Zaluar (1997). Esse fator, portanto, é essencial para entendermos os processos de redes de sociabilidade e solidariedade social entre as famílias beneficiárias de alguns municípios baianos para o Programa Bolsa-Família.

---

## Programa Bolsa Família nos municípios baianos e a gestão de cumprimento e acompanhamento das condicionalidades

---

Para a etapa quantitativa, trabalhou-se com banco de dados – resultado da tabulação das informações coletadas por questionários e análise de documentos institucionais disponibilizados pelo MDS e demais Ministérios da Educação (ME) e Saúde (histórico do Índice de Gestão Descentralizada - IGD para as dimensões avaliadas – educação, saúde e assistência social).

A primeira etapa foi encarregada da realização de Oficinas de Instância de Controle Social com 387 municípios baianos e participação de mais de seiscentos e cinquenta e oito (658) entre gestores municipais e sociedade civil – onde verificamos os problemas mais frequentes e os principais desafios do programa, em que pudemos traçar um mapa das questões essenciais que queríamos abordar com o desejo de conhecer e analisar a realidade relativa ao cumprimento das condicionalidades em âmbito local, o que nos apontou que menos da metade dos municípios possui o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), o que torna ainda mais fraca a atuação desse setor nos municípios, já que para receber alguns benefícios e programas sociais ofertados por estes, devem estar habilitados nesse conselho, inclusive os próprios recursos do IGD que só é repassado àqueles nessa condição. Esse fator foi um dos problemas que impulsionaram a elaboração dos instrumentos de pesquisa, estendidos às outras áreas.

Para a segunda etapa foram confeccionados questionários que abordaram questões que indicassem, ou não, se havia interferência sensível dos problemas de comunicação e organização social enfrentados pelo PBF na oferta, registro e envio de informações sobre os serviços prestados às famílias, conforme descrição abaixo:

1. Ações: Escola/Família/Secretaria de Educação. Essa ação existe no município?
  - Frequência dos Alunos Beneficiários;
  - Preenchimento dos Relatórios de Frequência Escolar;
  - Recebimento dos Relatórios das Escolas;
  - Registro dessa Frequência;
  - Compreensão dos Procedimentos pela Secretaria;
  - Encaminhamento dos relatórios para o Gestor;
  - Encaminhamento dos relatórios para o MEC/CAIXA;
  
2. Essas ações são cumpridas pelo município (Saúde)?
  - Registro do Acompanhamento às Famílias beneficiárias pelo PBF;
  - Encaminhamento dos Relatórios para o Gestor;
  - Encaminhamento dos Relatórios para o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN);
  
3. Essas ações são realizadas pelo município (Assistência Social)?
  - Possui instrumentos para acompanhar as condicionalidades?
  - Há algum plano de aplicação do IGD?
  - No Plano há integração entre a Assistência Social e o PBF?
  - O município tem o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)?
  - O Recurso do IGD é aplicado nas atividades do CRAS?

Para uma melhor organização, dividimos os municípios em 6 (seis) rotas formadas pelo elemento de proximidade territorial, definindo para a amostra representativa como critérios de seleção os índices de condicionalidade para educação, saúde e cadastro único inferiores a 0,6 - valor estipulado como referência ideal de uma boa avaliação mínima para a gestão descentralizada. No entanto, o índice cadastro não é relevante para nossa análise, pois, quase 100% dos municípios possuem IC equivalente a 1,0 – valor máximo. Tomemos como amostra, os dados para o município de Ilhéus sobre o Bolsa Família: as informações gerais indicam uma estimativa populacional (segun-

do fonte IBGE para o ano de 2004) de duzentas e trinta e três mil e oitocentas (233.800) pessoas, com estimativa de famílias pobres (perfil Bolsa Família) de vinte e três mil, oitocentos e dezesseis (23.816) e, para o Cadastramento Único, de trinta e um mil, novecentas e treze (31.913).

Ilhéus assinou o termo de adesão em 07/10/2005 e está habilitado no CRAS, condição para que o município receba a política. As informações fornecidas pelo MDS para o ano de 2007 traçam o seguinte perfil: até 28/02/2007, vinte e duas mil, cento e uma (22.101) famílias foram cadastradas. Desse total, vinte e um mil, oitocentas e noventa e oito (21.898) possuem o perfil Cadastro Único, ou seja, renda per capita familiar até cento e setenta e cinco reais (R\$175,00).

Desse universo, vinte mil, novecentas e vinte e duas famílias declararam renda per capita inferior até cento e vinte reais (R\$ 120,00). Para a mesma data, foram atualizados a partir de março de 2005, doze mil, trezentos e noventa e um cadastros. Cadastros válidos somam treze mil e oitocentos e oito, resultando em um índice de validade dos Cadastros igual a 0,43 e 0,98 para o índice de atualização de cadastro. Para a educação, o valor do índice é de 0,59 e para a saúde 0,29.

Depois de realizado o cálculo pelo MDS, o município de Ilhéus apresenta para o mês de março desse ano IGD equivalente a 0,58, valor abaixo da média estabelecida pelo programa para uma boa avaliação: 0,6. os recursos transferidos a gestão Bolsa Família para a referida data foi de vinte oito mil, duzentos e setenta reais e sessenta e cinco centavos (R\$ 28.270, 65), sendo que o teto máximo que a gestão pode alcançar é o montante de sessenta mil e quarenta reais (R\$ 60.040,00). Para atingir essa meta, Ilhéus precisa buscar a avaliação máxima do IGD, igual a 1,0. Como ponto de partida para nosso estudo fazemos o seguinte questionamento: até que ponto o Programa Bolsa Família como política pública prioriza a família como unidade de intervenção social tendo em vista a atuação do registro, oferta e envio de informações sobre os serviços na Educação, Saúde e Assistência Social dos municípios baianos avaliados?

Para nossas considerações, a primeira área avaliada foi a educação, ou melhor, ressaltando, a presença das crianças e adolescentes

nas escolas: há intersetorialidade, isto é, articulação entre a gestão PBF, escolas e Secretarias de Educação? 76,18% dos questionários mostram que a frequência escolar está sendo realizada; 75,38% preenchem os relatórios de frequência escolar; 72,76% afirmam que recebem das escolas os relatórios com a frequência, enquanto 67,70% confirmam o registro da mesma. Apenas 25,70% afirmam compreender os procedimentos referentes aos itens anteriores. Do total, 38,76% encaminham os relatórios aos gestores do programa contra a declaração de envio de relatórios diretamente ao MEC/CAIXA de 75,21%.

Os dados aqui descritos possuem uma referência numérica importante para colocarmos as imediatas ponderações: apesar de superar em quase mais de 70% as ações que formam o conjunto da educação, as parcelas que correspondem à negativa das perguntas desenharam um quadro preocupante em relação à situação do acompanhamento da educação. Garantir a presença das crianças e adolescentes nas escolas por um período do dia pode ser caracterizado como primeiro passo no processo de acesso à educação dessas meninas, meninos e adolescentes. Todavia, esse elemento não se caracteriza como metas no curto prazo e sim no longo prazo, haja vista a complexidade do processo educacional. Significa, portanto, que o programa não possui uma visão de futuro para que se interrompa o ciclo intergeracional da pobreza, situação que confirma os problemas apontados pela primeira etapa da nossa pesquisa.

Entretanto, percebemos que não há coerência entre as ações desenvolvidas pelas gestões, secretarias e escolas: se existe a garantia do controle sobre o cumprimento do Índice da Condicionalidade da Educação (ICE), o mesmo não se pode dizer sobre a qualidade desses relatórios enviados ao MEC. Como estão sendo preenchidos esses relatórios, se apenas um quarto ( $\frac{1}{4}$ ) dos municípios entrevistados possuem informações e orientações corretas que formam o conhecimento ideal para essa atividade?

Ademais, o número superior de municípios que enviam os relatórios diretamente ao MEC ou a Caixa Econômica implica um complicador importante: se, por um lado, encontramos a descentralização nessa atividade, perdem-se as articulações entre a gestão PBF, as secre-

tarias e escolas. Nesse caso, a gestão acaba por não ter acesso aos documentos antes do envio, impedindo uma possível avaliação e fiscalização de informações incorretas e um conhecimento do trabalho que está sendo desenvolvido. Um número considerável de municípios alega falta de funcionários e contribuição entre essas instituições, o que prejudica a intersectorialidade prevista pela política.

Para a saúde, encontramos um contexto que legitima os índices para essa condicionalidade que não apresentou melhorias entre o mês de julho de 2006 e março de 2007. Somente registram o acompanhamento realizado nos postos de saúde (PSFs) e outros pontos de atendimento 58,96% dos entrevistados. Dessa parcela, apenas 6,37% apresentam os relatórios à gestão do programa e 78,52% enviam diretamente ao Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Todavia, os índices nulos relacionados ao ICS (Índice Condicionalidade Saúde), ou seja, o não recebimento do acompanhamento pelas equipes de saúde como mostram os dados do Ministério da Saúde alertam para um problema: como poderia ao menos garantir que as famílias estivessem recebendo serviços básicos como pré-natal, vacinação, acompanhamento de peso e medida das crianças e orientações acerca do aleitamento materno?

Porém, a situação da Assistência Social (A.S.) ofertada às famílias nesses municípios talvez seja o problema mais grave enfrentado pelo programa na atividade de priorizar esse grupo social como unidade interventora da política. Devemos, antes de qualquer crítica, apontar que essa área é a única que não possui valor numérico que participe e interfira diretamente no cálculo do IGD e, portanto, na avaliação do programa e das gestões locais. Isso significa que a Assistência Social possui uma função de suporte às ações complementares à saúde e à educação, para não esquecermos o CadÚnico. Só 6,38% do universo pesquisado possuem instrumentos para acompanhar as condicionalidades.

Ressaltamos também, o fato de que em muitos casos, a Secretaria de Assistência Social é a responsável pela gestão do programa. 25,21% informam que possuem algum plano de aplicação do recurso repassado de acordo com os valores alcançados pelo IGD, o que traduz uma frágil atuação no que tange à proposta de aplicação dos recursos disponibilizados pelo MDS à

melhoria da política através da promoção de programas complementares de geração de renda e de educação de jovens e adultos, símbolos da porta de saída do PBF, por exemplo. Desses 25,21%, somente 19,43% constroem atividades que integrem a A.S. e o PBF.

E, por fim, um número gritante: só 3,24% das gestões PBF aplicavam para o período estudado os recursos do IGD nos planos de ação do CRAS. A partir desse quadro, percebemos que as ferramentas de controle social que compõem o mecanismo de gestão dos benefícios ainda precisam colocar as pedras ordenadas que formem a longa estrada da Bolsa Família. Por trás desses índices estão os mesmos problemas e desafios listados pelas oficinas que usamos como amostra na primeira etapa da investigação. Falta de informações corretas, orientações acerca de procedimentos e normativas da política, a ausência de comunicação entre as instituições (MDS, CAIXA, MS, MEC, Gestões Municipais e Estaduais do PBF, sociedade civil e principalmente as famílias beneficiárias). Contamos também com a precária estrutura (computadores, transporte, espaços físicos e internet) para não esquecermos o pouco contingente de profissionais ligados de forma direta ou indireta na oferta dos serviços básicos.

Em alguns municípios, como Campo Alegre de Lourdes e Serrinha, o IGD na última avaliação do MDS chegou muito próximo ao valor 1,0. Isso significa que, no cálculo final, os municípios alcançaram para os índices de condicionalidade da educação, saúde e cadastramento único as metas determinadas pelo governo federal. Garantia segura de que os serviços prestados possuem boa qualidade? Não, necessariamente. Mas se pensarmos que ao menos as condicionalidades do programa estão sendo cumpridas pelo governo federal (transferência direta do benefício) e pela prefeitura local (gestão Bolsa Família), acreditamos que existe o desejo real de privilegiar a família beneficiária como unidade de intervenção do programa. Partilhamos da compreensão de que o programa, além de não trazer claramente em sua normativa legal, o reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades e, muito menos, responde a prometida primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família.

*Referências bibliográficas*

- ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Orgs.). *Família. Redes, Laços e Políticas Públicas*. São Paulo, Cortez, 2005.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2001.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard. Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional. In: *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel, 1998. pp.25-38.
- CALDEIRA, Bárbara Maria Santos. A dimensão do enfoque de gênero no Programa Bolsa Família: ranços e avanços na promoção do empoderamento das mulheres nos municípios baianos. In: *3º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero. Redações e artigos científicos premiados - 2008*. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.
- GOLDANI, Ana Maria. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 2002.
- \_\_\_\_\_. Las familias brasileñas y sus desafíos como factor de protección al final del siglo XX. In: GOMES, Cristina. *Procesos sociales, población y familia: alternativas teóricas y empíricas en las investigaciones sobre la vida doméstica*. México, FLACSO, 2005.
- HASENBALG, Carlos. A distribuição de recursos familiares. In: HASENBALG, Carlos & SILVA, Nelson do Valle. *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro, Topbooks, 2003.
- HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cad. CEDES*, Nov 2001, vol.21, no. 55, pp.30-41.
- ITABORAÍ, Nathalie Reis. A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas. Porto Alegre. In: *Anais do Seminário Famílias e Políticas Públicas - ABEP*, 2005.
- IVO, Anete B. L. A Reconversão do Social - dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, n. 18, v.2, 2004, p.57-67.
- MARSHAL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MEDEIROS, Marcelo, BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate. Brasília: IPEA – *Texto para Discussão*, junho de 2007.
- Ministério da Saúde. "Informe Bolsa Família na Saúde". Março de 2006. disponível em <www.mds.gov.br>
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. "Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004". Disponível através de <www.mds.gov.br>
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Disponível em <www.mds.gov.br>
- MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa Família: projeto social ou marketing político?. In: *Rev. Katálysis*. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 115-122 jan./jun. 2007.
- RITTEL, Horst; WEBBER, Melvin. Dilemas de una teoría general de planeación. In: VILLANUEVA, Luiz F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa Editorial, 2000. pp.161-188.
- SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. In: *Rev. Katálysis* Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp. 20-45.

VIEIRA, L. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.12, nº 35, fev. 1997.

**Resumen:** El objetivo de ese artículo es presentar análisis de datos recolectados referentes al acompañamiento y cumplimiento de las condicionalidades de la educación, salud y asistencia social del Programa *Bolsa Família* (PBF) en 96 municipalidades de Bahia. Para una mejor organización, definimos los municipios por el elemento de proximidad territorial, eligiendo como criterios de selección los índices de condicionalidad inferiores a 0,6 – media adoptada por el Ministerio del Desarrollo Social y Combate el Hambre (MDS) como ideal para el Índice Gestión de Descentralización (IGD) a través de cuestionarios semi-estructurados respondidos por gestores del PBF y representantes de las áreas investigadas, como secretarios, asistentes sociales, enfermeras, directores y profesores. Como punto de partida para nuestro estudio hacemos el siguiente cuestionamiento: hasta que punto el Programa *Bolsa Família* como política pública prioriza la familia como unidad de intervención social con miras a la actuación del registro, oferta y envío de informaciones sobre los servicios de la Educación, Salud y Asistencia Social?

**Palabras-clave:** Programa *Bolsa Família*, Políticas Públicas, Protección Social.

**Resumé:** Le but de ce document est de présenter des données recueillies pour le suivi et le respect des conditions de l'éducation, la santé et le bien-être de la *Bolsa Família* (PBF) dans 96 communes de la province de Bahia. Pour le meilleur organisme, nous avons mis les municipalités par l'élément de proximité territoriale, en précisant les critères de sélection que les taux de croix ci-dessous 0,6 - Moyenne adopté par le Ministère du développement social et de lutte contre la faim (MDS) comme idéal pour la gestion indicelle Décentralisation (IGD) par le biais de semi-structuré questionnaires remplis par les gestionnaires et les représentants de la PBF enquête des domaines tels que les secrétaires, les travailleurs sociaux, infirmières, enseignants et directeurs. Comme point de départ pour notre étude nous nous la question suivante: dans quelle mesure la *Bolsa Família* programme comme la priorité des politiques publiques de la famille comme une intervention sociale visant à les actions du registre, l'offre et la transmission des informations sur les services de l'éducation, de la santé et de la protection sociale?

**Mots clés:** Programme *Bolsa Família*, La politique publique, De la protection sociale.

### Notas

- 1 O presidente Lula, assim mais conhecido entre a população brasileira, apoia seu discurso político na definição de família estabelecida pelo MDS que trabalha com o modelo nuclear de família que pode adaptar seu conceito aos núcleos estendidos, utilizando os demais modelos para caracterizar quadros familiares que eventualmente fujam "a normalidade" brasileira o que contraria, em parte, os estudos e teorias desenvolvidos desde a década de 1980 em âmbito nacional, por exemplo, os modelos monoparentais e as famílias chefiadas por mulheres.
- 2 Historiadora, pós-doutora pela Universidade de Salamanca-Espanha. Doutora em História pela Universidad de León, mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC – SP. Professora e Investigadora nos Programas de Pós-Graduação, Mestrado em Família na Sociedade Contemporânea (Universidade Católica do Salvador) e Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (Universidade do Estado da Bahia-UNEB). E-mail: vanessa.cavalcanti@uol.com.br.
- 3 Socióloga, mestre em Família na Sociedade Contemporânea (Universidade Católica do Salvador). Diretora de Inclusão e Promoção Social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Alagoinhas – BA. Email: cristinaffoglia@terra.com.br.
- 4 Historiadora, mestranda em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (Universidade do Estado da Bahia-UNEB). E-mail: barbaracaldeira@yahoo.com.br.