



SUMÁRIO EXECUTIVO

PESQUISA QUALITATIVA DE AVALIAÇÃO SOBRE AS CONDIÇÕES DE ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO, A PARTIR DO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Brasília, junho de 2012

Sumário Executivo

PESQUISA QUALITATIVA DE AVALIAÇÃO SOBRE AS CONDIÇÕES DE ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO, A PARTIR DO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.

1. Apresentação

Este documento apresenta sinteticamente o estudo elaborado para o Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DA/SAGI) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no âmbito do contrato firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) nº 2011/000244 – Projeto PNUD BRA/04/046 –, tendo sido realizado pela consultora Lígia Rosa de Rezende Pimenta, entre maio de 2011 e junho de 2012.

Tal pesquisa foi realizada em três municípios da região Nordeste por meio de grupos focais com famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e entrevistas com os gestores municipais do Programa visando identificar as condições de acesso dos beneficiários aos serviços de saúde e educação, a partir do acompanhamento das condicionalidades do Programa. Buscou-se analisar a situação social das famílias beneficiárias e investigar os motivos pelos quais algumas delas não cumprem as condicionalidades tal como configuram as exigências para participar do Programa.

O PBF é um programa de transferência de renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Um de seus diferenciais foi incorporar a ideia de condicionalidades para induzir comportamentos potencialmente capazes de contribuir para a inclusão social das famílias e romper com o ciclo de pobreza entre as gerações. No entanto, apesar da grande maioria dos beneficiários cumprirem as condicionalidades, uma minoria segue descumprindo-as e, conseqüentemente, correndo o risco de ter efeitos no benefício, podendo chegar ao cancelamento, e ser excluída do Programa.

Sabemos que alguns fatores associados ao (des)cumprimento das condicionalidades integram o âmbito da vulnerabilidade¹ social das famílias e dependem das

1 De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) as variáveis que compõem a vulnerabilidade das famílias estão relacionadas a situações de pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempéries ou calamidades, fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social decorrentes de discriminações etárias, étnicas, de gênero, relacionadas à sexualidade, deficiência, entre outros, a que estão expostas famílias e indivíduos e que dificultam seu acesso aos direitos e exigem proteção social do Estado.

capacidades dos beneficiários de se informarem, cumprirem e se adaptarem às regras do Programa, assim como da forma como maximizam os recursos e oportunidades. Outros fatores são de ordem estrutural e estão associados à quantidade e a qualidade da oferta dos serviços públicos de saúde e educação que, além de constituírem direitos constitucionais, são necessários ao cumprimento das condicionalidades. A precariedade ou inexistência desses bens e serviços no âmbito municipal é um fator que dificulta o cumprimento das exigências do Programa e prejudica os beneficiários.

Um dos pressupostos centrais da pesquisa é que as famílias em situação de vulnerabilidade extrema tendem a apresentar maiores dificuldades em cumprir as condicionalidades. Ou seja, em que medida a vulnerabilidade e a exposição ao risco destas famílias contribuem para o não cumprimento das condicionalidades e como seus membros maximizam os recursos e estratégias disponíveis e como interagem com a rede de serviços sociais.

Três pressupostos centrais nortearam a pesquisa: (i) em que medida a vulnerabilidade social e econômica em que vivem as famílias beneficiárias contribui para o não cumprimento das condicionalidades; (ii) como as famílias beneficiárias lidam com os recursos recebidos e que estratégias são construídas para enfrentar os efeitos do risco e (iii) como elas interagem com a rede de serviços.

2. Metodologia

Nessa pesquisa foi adotada a metodologia qualitativa, optando-se pela realização de nove grupos focais e vinte e uma entrevistas em profundidade em três municípios de diferentes unidades da federação: um de pequeno porte II no Rio Grande do Norte (RN); um de médio porte no Ceará (CE) e outro de grande porte em Pernambuco (PE)². Além do porte populacional, a seleção desses três municípios considerou também a incidência do descumprimento das condicionalidades da saúde e da educação. Entre os meses de setembro e outubro de 2011, foram realizadas vinte e uma entrevistas qualitativas em profundidade junto (i) aos gestores do CadÚnico e do Programa Bolsa Família em cada município pesquisado; (ii) aos dirigentes e técnicos do Programa Bolsa Família dos setores de educação, saúde e assistência social;

2 Porte populacional definido conforme a classificação utilizada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pela Norma Operacional Básica - NOB/SUAS 2005. São assim considerados: pequeno porte I (até 20.000 hab.); pequeno porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes); médio (de 50.001 a 100.000 habitantes); grande (de 100.001 a 900.000 habitantes) e metrópole (mais de 900.000 habitantes).

(iii) coordenadores de condicionalidades e de gestão de atendimento, agentes das microrregiões e diretoras de escolas no município de grande porte em PE; e, (iv) com os beneficiários do Programa por meio da técnica dos grupos focais (homogêneos ou mistos)³. Os grupos focais realizados foram compostos por famílias beneficiárias que cumprem as condicionalidades e famílias beneficiárias que não cumprem as condicionalidades da educação ou da saúde, sendo três grupos em cada município, totalizando nove grupos focais que foram organizados a partir das listagens de famílias encaminhadas pela SENARC/MDS.

2.1 Dimensão da vulnerabilidade dos beneficiários do Programa

Para responder a questão da vulnerabilidade das famílias buscou-se apoio nos conceitos das competências familiares, considerando-se que pessoas mais bem informadas e com melhor nível de conhecimento, de habilidades e valores de proteção são menos vulneráveis.

A lógica das competências contempla o desenvolvimento de potencialidades dos membros das famílias a partir do reconhecimento de que ninguém está desprovido de tudo: uma família que está sobrevivendo em condições de vulnerabilidade detém ativos importantes, entre eles a proatividade, a capacidade de buscar saídas e poder contar com a sua rede social.

Nessa direção, buscou-se identificar os recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, acesso aos serviços, participação social, sociabilidade e redes sociais de apoio, bem como dos territórios onde vivem e o capital social das famílias.

As informações coletadas foram transcritas e organizadas seguindo as dimensões:

- O grau de conhecimento sobre o funcionamento do Programa e os locais em que eles buscam ajuda e informações;
- O quanto esse conhecimento repercute em suas vidas e no cumprimento das condicionalidades, dialogando com os seus valores e objetivos;
- O quanto estão inseridas nas redes intersetoriais e os motivos do descumprimento das condicionalidades na visão das famílias e dos gestores;
- Quais os espaços de diálogo disponibilizados e quem são os atores presentes.

3 Os grupos focais apresentaram perfis diferenciados aos definidos inicialmente, alguns grupos focais apresentaram famílias cumpridoras e não cumpridoras das condicionalidades da educação ou da saúde no mesmo grupo.

Nessa lógica, incorporamos três elementos centrais com foco nas competências familiares como recortes da análise, a partir dos seguintes significados: nível de conhecimento - o que sabem do PBF - em que medida as informações são claras e suficientes, quais as habilidades presentes e quais os valores e atitudes desenvolvidos.

3. Resultados

A análise dos dados identificou, nos três municípios analisados, pontos críticos e pontos positivos em relação à estrutura institucional de gestão do Programa (Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, Cadastro Único e as secretarias setoriais), bem como alguns dos motivos do descumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários e os fatores facilitadores ou dificultadores para atender as obrigações do Programa.

Considerando-se que existem poucas diferenças substantivas entre os três municípios pesquisados, no que tange aos fatores que influenciam o cumprimento das condicionalidades, optou-se por apresentar os dados de forma agregada, destacando apenas as diferenças entre eles.

3.1. Modelo de Gestão: estrutura institucional do Programa Bolsa Família nos três municípios pesquisados

3.1.1. Pontos críticos na estrutura institucional da gestão do Programa Bolsa Família

- Com a ampliação da capilaridade da Política Nacional de Assistência Social⁴, as equipes técnicas dos CRAS e os técnicos das secretarias de assistência social têm ficado sobrecarregados de trabalho. Atualmente, esses profissionais estão respondendo, também, pela inscrição no Cadastro Único das famílias do Programa Minha Casa Minha Vida. Desse modo, é necessária atenção em relação às atribuições dos técnicos do CRAS para não haver sobreposição e acúmulo de funções.

4 A Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004 e a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, representam o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003. Incorporando as demandas da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, a PNAS define o novo modelo de gestão e apresenta as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. A NOB/SUAS, aprovada em 2005, pelo CNAS, apresenta os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando à implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no Brasil.

- Contratação de operadores de cadastramento utilizando os recursos do IGD-M⁵ por prazos muito curtos, o que gera uma alta rotatividade desses profissionais e constantes demandas por capacitações.
- Má qualidade dos dados das listas de frequência escolar dos alunos e membros das famílias beneficiárias, sob a responsabilidade das escolas municipais. É comum encontrar erros no registro das faltas dos alunos e atrasos na entrega das listas pelos gestores escolares, as quais devem ser enviadas à Secretaria Municipal de Educação. Ao receber as listas de frequência em formulários impressos pelas próprias escolas a Secretaria de Educação alimenta o Sistema Presença de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família⁶.
- Falta de estratégias de comunicação mais diretas com os pais dos alunos para discutir o desempenho e assiduidade escolar dos filhos. Além disso, observou-se a necessidade de difundir informações sobre o Programa para toda a equipe escolar (gestores, professores e outros) e mobilizar as famílias beneficiárias para que elas informem sobre as mudanças de domicílio e transferências escolares.
- Necessidade de atualização dos dados cadastrais relativos à mudança dos beneficiários do município; mudança de escolas, principalmente na passagem do Ensino Fundamental I para o Ensino Fundamental II ou falecimento de membro da família.
- Falta de vinculação dos beneficiários às Unidades Básicas de Atenção à Saúde da Família. Há necessidade de ampliar as equipes técnicas da Estratégia de Saúde da Família e dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) nas áreas descobertas dos municípios. Conforme relatos das famílias entrevistadas, os ACS contribuem de forma significativa para o melhor cumprimento da condicionalidade da saúde por parte das famílias com perfil saúde. Outro aspecto importante refere-se à aquisição de ferramentas de geoprocessamento por parte do município de grande porte em PE para promover a melhor localização das famílias e respectiva vinculação das mesmas.

5 O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador que mostra a qualidade da gestão descentralizada do PBF, além de refletir os compromissos assumidos pelos estados e municípios na sua adesão ao Programa. O índice varia entre zero e 1; quanto mais próximo de 1, melhor a avaliação da gestão desses processos e maior será também o valor dos recursos a serem repassados. O IGD-M reflete a qualidade da gestão municipal, enquanto o IGD-E reflete a gestão estadual do PBF.

6 De acordo com o MEC, a cada dois meses, operadores diretores de escolas cadastrados acessam as suas escolas para verificar a presença dos estudantes do Programa. As informações coletadas são registradas no Sistema Presença que deve contar com operadores municipais cadastrados e formalmente designados, em todos os municípios. Também deve haver capacitação anual presencial dos operadores municipais. Disponível em: <frequenciaescolarpbf.mec.gov.br/presenca>.

- Acúmulo de funções dos gestores do Programa com outras funções de coordenação, justificando as dificuldades de soluções dos problemas de gestão das condicionalidades do Programa com a falta de “agenda e tempo” por parte dos gestores, conforme relatos presentes nos três municípios.
- Pouco conhecimento dos beneficiários locais sobre o CRAS, sendo que muitos deles tiveram o primeiro contato com a unidade quando foram convidados a participarem da pesquisa. Quando conhecem o CRAS eles o associam ao local físico de implementação do Programa e não como uma unidade executora do Sistema Único de Assistência Social (município de grande porte em PE).

Foram identificados casos nos quais as beneficiárias afirmam cumprir as condicionalidades de educação, mas, mesmo assim, sofrem suspensão ou bloqueio do benefício. As explicações estão associadas a erros de registro do Cadastro Único e aos seguintes motivos alegados por parte das famílias:

- Situações de doença dos filhos e a impossibilidade de conseguir um atestado médico para abonar as faltas.
- Falta de comunicação entre as mães beneficiárias e a equipe escolar onde o filho estuda considerando-se que, muitas vezes, elas desconhecem que eles não estão frequentando a escola. No caso das mulheres o principal motivo da evasão é a gravidez precoce entre adolescentes e no caso dos homens é o desinteresse e a rebeldia, características dessa fase de crescimento.
- Um fator dificultador de natureza estrutural foi a falta de professores e o conseqüente vazio na grade escolar, deixando os alunos desestimulados para continuar os estudos.
- Dificuldades com o transporte escolar, seja pela falta ou o atraso dos ônibus que são ofertados pelo município, fatores que obrigam os alunos a perder aulas, ir a pé até a escola, a pagar transporte particular ou ficar em casa de parente que resida mais perto da escola (município de pequeno porte, RN).

3.2. Fatores que influenciam o cumprimento das condicionalidades

Os fatores que influenciam o comportamento das famílias no cumprimento e no descumprimento das condicionalidades de saúde e educação nos três municípios investigados são de ordem individual e de ordem estrutural, a seguir apresentados.

3.2.1. Beneficiários que cumprem as condicionalidades

Os beneficiários que cumprem as condicionalidades de educação e de saúde demonstraram compreender a necessidade dessas exigências, apesar de afirmarem que não saberiam explicá-las para outras pessoas. Entre os fatores que facilitam o cumprimento estão:

- Uma relação com a escola baseada no diálogo e na confiança, como a possibilidade de falar diretamente com diretores e professores sobre a frequência escolar dos filhos e a valorização da educação escolar considerando-a como uma oportunidade de mudança de vida e de mobilidade social, por parte das famílias.
- O CRAS, de forma específica no município de médio porte no CE e no município de grande porte em PE, foi considerado como importante agente institucional capaz de esclarecer dúvidas sobre as condicionalidades do Programa, além de oferecer cursos de formação profissional. O Projovem Adolescente⁷ foi considerado bastante positivo, uma vez que cria oportunidades para a capacitação profissional e, adicionalmente, ocupa “o tempo ocioso” dos jovens (município de médio porte, CE).
- A presença do agente da microrregião⁸ no processo de busca ativa das famílias com perfil saúde, que passa informações e atua como importante liderança junto aos beneficiários no município de grande porte em PE.

3.2.2. Beneficiários que não cumprem as condicionalidades de saúde

Os casos estudados apontaram as dificuldades de acesso aos serviços de saúde pública municipal como o principal dificultador do cumprimento das condicionalidades e de outros motivos alegados pelas famílias ou gestores:

- Falta de visita domiciliar por parte dos agentes comunitários de saúde, em função da baixa cobertura da Estratégia Saúde da Família. Escassez ou desencontro de informações por parte dos Agentes Comunitários de Saúde sobre os procedimentos antropométricos e erros de registro nas carteiras de saúde, o que demanda capacitações dos mesmos.
- Impressão dos mapas de acompanhamento das condicionalidades de saúde sem a discriminação das famílias por território. Essa situação gera um esforço

7 O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos (Projovem Adolescente) tem por foco o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, o retorno dos adolescentes à escola e sua permanência no sistema de ensino. Isso é feito por meio do desenvolvimento de atividades de estímulo à convivência social, à participação cidadã e à formação geral para o mundo do trabalho. O público-alvo constitui-se, em sua maioria, de jovens cujas famílias são beneficiárias do Bolsa Família, estendendo-se também aos jovens em situação de risco pessoal e social, encaminhados pelos serviços de Proteção Social Especial do SUAS ou pelos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

8 Agente da micro região – MR: servidor efetivo do município de grande porte em PE que leva as políticas públicas para as comunidades por meio de sensibilização da população e da promoção do encaminhamento para a rede de serviços.

adicional por parte dos agentes comunitários de saúde que se veem na incumbência de separar os mapas por regiões para localizar as famílias com o perfil saúde⁹.

3.2.3. Beneficiários que não cumprem as condicionalidades de educação

Nos três municípios investigados, o acesso à educação é visto como a única herança deixada pela família, como fator de mudança e de superação da história de exclusão vivenciada pelos pais.

No município de médio porte no CE e no município de pequeno porte em RN não foi identificada qualquer preocupação em relação à aprendizagem e ao rendimento escolar, sendo o foco das atenções, exclusivamente, a frequência à escola com vistas a atender as condicionalidades. Apenas no município de grande porte em PE observamos alguns casos de preocupação com o rendimento escolar e foi constante o questionamento em relação à qualidade do ensino dos filhos a partir da acirrada competição para ingressar na escola técnica e da defasagem de conhecimento dos jovens que precisam fazer cursinhos preparatórios para a seleção.

Mesmo sendo referências importantes para as famílias no processo de cumprimento das condicionalidades, a escola e a equipe escolar tiveram pouco peso no enfrentamento dos desafios que as famílias apresentam em contextos de maior vulnerabilidade, entre eles: a resistência dos filhos adolescentes em frequentar aulas; as situações de violência na escola e fora dela; o problema da gravidez de adolescentes; o *bullying*; entre outros. Muitas mães entrevistadas não sabem como lidar com essas situações e, em geral, pedem a ajuda aos professores e gestores do PBF que, na maioria das vezes, não estão preparados para ajudá-las.

3.2.4. Registro da frequência escolar no Sistema Presença

Apesar de terem sido identificadas situações de erros nos registros da frequência escolar, com consequente bloqueio dos benefícios, nos três municípios, não temos dados suficientes para inferir se os erros de registros podem ser atribuídos à equipe da escola ao preencherem as listas de frequência, aos cadastradores que alimentam o Sistema Presença na Secretaria de Educação ou se em várias fases do processo. Diante disso, é importante elaborar processos e fluxos efetivos e avaliar se a estratégia de redução dos processos, a partir do preenchimento dos dados de frequência diretamente pelas escolas, não implicaria na melhoria da qualidade dos dados e das informações.

9 O Mapa de Acompanhamento do Programa Bolsa Família é um formulário do Ministério da Saúde no qual se faz o registro do acompanhamento dos beneficiários para posterior inserção dos dados no Sistema PBF na Saúde.

Outra questão apresentada refere-se ao universo de beneficiários com perfil educação sem registro de informação no Sistema nos três municípios. Algumas medidas implementadas pelo Ministério da Educação foram consideradas positivas pelos gestores da educação do PBF embora não venham eliminar o problema. Nesse sentido, destacamos as reformulações no Sistema Presença e a sistematização do cruzamento de informações com o censo escolar (Educacenso) com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), citada pelos três municípios.

3.3. Sicon – Sistema de Acompanhamento da Condicionalidade do Programa Bolsa Família

Nos três municípios pesquisados, os recursos para reaver o benefício são elaborados pelas equipes do Cadastro Único, ficando sob a responsabilidade do CRAS o acompanhamento familiar, quando necessário, e a elaboração dos pareceres desse acompanhamento. Seria importante que as famílias se apropriassem da lógica desse plano de acompanhamento familiar, que visa entender e modificar os fatores que causaram o bloqueio.

É importante considerar em que medida a situação identificada como “outros” no Sicon e que apresentam situações de alta vulnerabilidade estão, de fato, sendo identificados corretamente pela equipe que preenche os dados. Enfim, vale perguntar quais são as capacidades e competências necessárias para este diagnóstico. Como levantar tais informações e quanto de preparo as equipes têm recebido para desenvolver esta ação?

Em síntese, o Sicon trouxe contribuições diferenciadas para o PBF ressaltando a importância de realizar o acompanhamento familiar a partir da gestão das condicionalidades e do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS, que é citado pelos entrevistados, mas necessita de esforços para a sua implantação efetiva. Ao informatizar aspectos da vida das famílias e focalizá-los, fortalece as capacidades de intervenção das equipes envolvidas para que possam acompanhar as famílias nas suas necessidades e transformar os desafios e os sucessos em histórias atualizadas nos pareceres.

3.4. Intersetorialidade

Em relação à intersectorialidade, as rotinas operativas do PBF são executadas por indivíduos isolados com visões particularizadas ou em áreas com fronteiras rígidas, com saberes que não se comunicam e requerem ações coordenadas de muitos atores e diferentes áreas. Sabemos do desafio em implantar ações coordenadas, intersectoriais e complementares a partir da lógica sistêmica e da sinergia que supere visões setoriais e fragmentadas das políticas.

A partir dos aspectos levantados acima, que abordam diferentes partes envolvidas no contexto da proteção social, da vulnerabilidade e da pergunta disparadora

desta pesquisa sobre os diversos aspectos a serem considerados na análise dos fatores presentes nas situações de risco e de vulnerabilidade presentes na vida das famílias, concluímos que o conhecimento, as habilidades e os valores e atitudes presentes nas competências familiares não resolvem de forma isolada os desafios enfrentados por elas e que necessitam contar com o apoio da rede de proteção intersetorial para consolidarem processos de mudança.

Apesar da intersetorialidade ser um conceito central no desenho do Programa Bolsa Família, aparentemente, este elemento está funcionando de forma pontual e ainda não conseguiu integrar localmente as unidades gestoras dos serviços e as políticas. Não foram identificados aspectos da coordenação e da complementaridade relativos à intersetorialidade.

As famílias também não conseguem fazer a conexão entre os diferentes atores do Programa e vivem a fragmentação das ações e a lógica da departamentalização dos serviços, projetos e programas. Não identificamos instrumentos de estímulo à intersetorialidade por parte das famílias para que as mesmas possam entender a lógica complementar proposta pelo PBF. Não é suficiente que a escola informe se o aluno está faltando às aulas, será necessário fortalecer as capacidades familiares para lidar com esta questão e promover uma rede de intervenção.

Se faz importante avaliar o espaço que o Cadastro Único tem ocupado no âmbito da Assistência Social, que se materializa nos CRAS. Em função dos seus atributos diferenciados de gestão com planejamento, cronograma e prazos a serem cumpridos, se apropria das estruturas operacionais das equipes dos CRAS e compromete as agendas e atribuições dos técnicos para o fortalecimento da proteção social.

3.5. CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

O fato dos núcleos do Cadastro Único estarem inseridos nos CRAS, no município de médio porte no CE e no município de grande porte em PE, tem gerado confusão no entendimento da execução do Programa pelos beneficiários que não conseguem diferenciar com clareza as equipes e as atribuições de cada um dos agentes.

Não existem atividades no CRAS voltadas particularmente para os beneficiários do PBF, conforme proposto pelo PAIF. As atividades de acompanhamento do público beneficiário no âmbito do CRAS ainda são restritas e bastante incipientes e, na maioria das situações relatadas, estão ausentes. Quando acionado pela equipe do PBF, as ações do CRAS tendem mais para ações reativas e não proativas.

Tal contexto de fragilidade do acompanhamento das famílias do PBF por parte do CRAS, mesmo com a possibilidade de utilizar o módulo de acompanhamento familiar do Sicon para interromper os efeitos no benefício pelo descumprimento de condicionalidades, pode favorecer o caráter punitivo em função da suspensão

do benefício, porque as famílias mais vulneráveis acabam sendo excluídas, pois não chegam até o serviço. É fundamental que sejam consideradas as dificuldades vivenciadas pelas famílias que não conseguem cumprir com as condicionalidades, bem como as reais condições que dispõem para atender tais exigências.

Seria importante fortalecer a identidade do CRAS para articular a rede e promover a aproximação das famílias do CRAS, podendo identificar as lideranças locais e trabalhar o desenvolvimento de competências, entre elas, a capacidade de comunicação, de acessar as informações, compartilhar, avaliar e potencializar os recursos.

As equipes técnicas entrevistadas aparentemente dominam suas atribuições, mas não conseguem realizar o seu trabalho com eficiência em função do grande número de famílias a serem acompanhadas, do tamanho da equipe e do fato de assumirem funções junto ao Cadastro Único, conforme relato da equipe no município de médio porte no CE.

4. Resultados considerando as competências familiares

4.1 Conhecimento dos critérios de participação no PBF

As famílias entrevistadas dominam os aspectos básicos do Programa necessários à manutenção de seus benefícios e ao cumprimento das condicionalidades da educação e da saúde: como manter os filhos na escola, pesar, medir, vacinar e aspectos operacionais relacionados ao recadastramento, mesmo não dominando a frequência do mesmo.

Também sabem onde buscar as informações sobre o Programa nos postos do PBF, nos CRAS, nas escolas, nos postos de saúde, sendo a comunicação informal também conhecida como “boca a boca” um meio bastante reconhecido e validado por elas. Elas são capazes de descrever os impactos dos canais e meios de comunicação utilizados e consideram a televisão e as rádios comunitárias como os melhores meios para acessar as informações do Programa.

Entretanto, o acúmulo de informação não implica necessariamente na capacidade de ação compreensiva. O processo de aprendizagem, que promove a expansão da capacidade efetiva, autônoma e recorrente promovendo transformações, nem sempre está presente nas ações das famílias quando lidam com os desafios do PBF. Estão ausentes as estruturas interpretativas que poderiam mobilizar indagações referentes aos motivos dos bloqueios e fortalecê-las frente aos mesmos.

Nos três municípios outro aspecto importante foi a menção à durabilidade do PBF, referindo-se à consciência que muitos beneficiários tem de sua provisoriedade e, paralelamente, a expressão do temor que sentem diante o final do Programa. Nos municípios de médio porte no CE e pequeno porte no RN, as famílias se preocupam

com o término do benefício e com os critérios de desligamento do mesmo relacionando-os a mudanças políticas. No município de grande porte em PE, os beneficiários fazem referência ao término da participação no Programa e ao final da dependência do benefício com o estabelecimento de relação de transitoriedade. Nestas, elas projetam situações de saída do Programa com cenários em que não precisarão mais do benefício, por meio de inserção no mercado de trabalho e ampliação de renda. Esses rumores que confundem e criam insegurança seriam minimizados com a informação mais sistemática sobre o Programa.

Em todos os grupos focais houve questionamentos em relação aos critérios utilizados para ingresso no PBF e os valores dos benefícios recebidos. Observou-se a necessidade de maior fiscalização a respeito das possíveis irregularidades que dizem conhecer ou já viram em reportagens na televisão ou por outras pessoas, fato esse com maior ênfase no município de pequeno porte no RN, conforme relatos das famílias participantes.

Por não compreenderem a assimetria dos valores dos benefícios pagos e a forma de cálculo dos diferentes benefícios, muitas vezes a percepção dos beneficiários sobre essas diferenças se confunde com as irregularidades na execução do Programa e termina por comprometer a credibilidade na transparência do Programa. De acordo com essa percepção, eles identificam que o valor recebido é associado ao grau de necessidade financeira e ao número de filhos da família, mas ao compararem os valores sentem-se injustiçados e dizem não conhecer o PBF de forma suficiente.

4.2. Habilidades

As habilidades se relacionam com as formas de resposta das famílias aos desafios enfrentados. Como promovem a aprendizagem? Quais são os facilitadores para o cumprimento das condicionalidades? Incluem também os recursos que as famílias dispõem no âmbito pessoal, social e institucional e como elas acessam os serviços ofertados, como se utilizam deles e quais as relações estabelecidas.

Não foi identificado qualquer questionamento das famílias sobre os motivos dos bloqueios dos benefícios, sendo que os relatos dos entrevistados foram descrições das ações necessárias para o desbloqueio, em que dominam os processos necessários, sem qualquer tipo de reflexão sobre os motivos que levaram a tal situação.

4.3. Valores e atitudes

As atitudes estão associadas aos valores e crenças que contribuem para o que as famílias beneficiárias pensam, sentem e fazem em relação aos vários aspectos da vida pessoal, familiar e social e aos significados que atribuem ao Programa.

Importante ressaltar a percepção dos beneficiários sobre o PBF: em alguns grupos focais o benefício apareceu como “ajuda” do governo, “ajuda de Deus” ou milagre, estando ausente qualquer associação com os direitos de proteção social.

Outro aspecto importante no plano dos valores é o entendimento dos beneficiários sobre os critérios de elegibilidade para participação no Programa. No município de médio porte no CE e no município de pequeno porte no RN, a noção da necessidade de preencher os requisitos econômicos de elegibilidade para a participação no Programa, relacionado ao significado da extrema necessidade do benefício, está muito presente. No município de grande porte em PE, esses elementos aparecem nas referências feitas às possibilidades de participar dos cursos, isenção de taxas para concursos e tirar a carteira de habilitação, Prouni, Enem, etc.

A apreensão das beneficiárias em relação a participar das reuniões no núcleo gestor ou no CRAS, quando são chamados, presente nos três municípios, com maior ênfase no município de pequeno porte no RN e no município de grande porte em PE, pode revelar uma situação de desinformação em relação às regras do Programa, já que os convites para participar das reuniões são esporádicos ou inexistentes. Ou então pode estar associada à visão providencial que essas famílias compartilham: assim como o benefício foi distribuído por desígnios divinos, ele pode ser retirado a qualquer momento.

5. O Programa Bolsa Família e a Escola

A partir da análise das informações fornecidas pelos gestores da Educação e pelas diretoras de escolas entrevistadas percebeu-se que a escola exerce um papel central junto aos beneficiários, com relação ao cumprimento das condicionalidades do Programa, mas a equipe escolar costuma responder as demandas dos beneficiários sobre a educação de forma pontual e desconhece o aspecto intersetorial do Programa, impedindo uma informação mais global sobre o PBF.

Importante considerarmos o papel estratégico da escola no território em que está inserida e na vida familiar e comunitária e a possibilidade de investimentos no fortalecimento da relação entre a escola e os beneficiários, numa perspectiva de: (1) ampliar o acesso às informações e aproveitar a maior rede de equipamentos nos territórios, local de maior frequência dos beneficiários do PBF; e (2) transformar a escola em interface de diálogo entre as famílias beneficiárias, escola e a gestão do PBF com a ampliação do repertório informacional dos diferentes atores da vida escolar: diretoras, coordenadores pedagógicos e professores, situando a escola como uma âncora de forma estratégica para o fortalecimento do PBF nas comunidades por meio de estratégias presenciais e a distância.

A presença significativa do PBF na vida escolar poderá ser considerada para a inserção do tema do PBF nas grades curriculares, especialmente nos temas transversais, mudando o significado que as famílias atribuem ao Programa que se configura como ajuda e generosidade do governo e não como direito de cidadania. A possibilidade de desenvolver a consciência por parte da comunidade escolar em relação aos cenários e aos desafios no enfrentamento à pobreza, contribuirá para o fortalecimento das identidades e das capacidades de todos os participantes.

6. Considerações finais

Em síntese, encontramos níveis de conhecimento muito similares por parte das famílias pesquisadas, não sendo possível, com as informações aqui levantadas, concluir em que medida a vulnerabilidade presente e o grau de conhecimento por parte das famílias interferem diretamente no enfrentamento que as famílias apresentam frente às situações de descumprimento das condicionalidades.

As famílias se apropriaram das informações operacionais do PBF, sabem como proceder para cumprir as condicionalidades, mas enfrentam obstáculos decorrentes da gestão do Programa e das demais políticas setoriais (erros nos registros, problemas nas ofertas dos serviços intersetoriais, a dificuldade no acesso aos atestados médicos), que repercutem no alcance dos objetivos do PBF, bem como obstáculos relacionados à própria vulnerabilidade social em que vivem.

A percepção valorativa, por parte dos membros das famílias beneficiárias, que resulta do significado que construíram em relação à participação no PBF, como se percebem enquanto beneficiárias do programa e que grau de consciência desenvolvem em relação ao papel que representam, também interfere no nível das capacidades presentes para o enfrentamento das situações vulneráveis.

Frente às diversas expressões de pobreza e vulnerabilidade que as famílias apresentam, é necessário contemplar estratégias de intervenção com prazos, estratégias e processos heterogêneos que considerem a diversidade das famílias e dos seus valores, crenças e projetos de vida que possam fortalecer a disseminação de informações indutoras de adesão e participação das famílias beneficiárias no alcance dos objetivos do PBF. Encontramos aspectos e fatores cuja potencialidade poderá direcionar as ações do PBF para dimensões estratégicas de atuação, entre eles:

- Os espaços de diálogo não formal entre as famílias (comunicação “boca a boca”) como local de troca, de acesso e de disponibilização de informações qualificadas sobre o PBF e de desenvolvimento de vínculos que são gerados entre os participantes.
- Inserir na documentação do PBF abordagem para a educação para valores intencional, com metodologia, procedimentos e atitudes explícitas, para que os técnicos e as famílias se apropriem das razões e dos valores subjacentes nas estratégias desenvolvidas e possam ir além da concretude da ação em si. As famílias poderiam contribuir para o sucesso dos resultados propostos de forma consciente.

Portanto, é importante destacar que o levantamento das questões aqui abordadas contribuiu para que novas perguntas surgissem, podendo suscitar novas pesquisas capazes de ampliar o entendimento do PBF a partir da percepção das famílias beneficiárias. Isto poderá contribuir para que a autonomia das famílias seja construída com a participação no programa e com a promoção do encontro

das ofertas e das necessidades das mesmas com a união da motivação para que as mesmas possam buscar e se conscientizar do usufruto dos recursos presentes, dos potenciais existentes e do acesso a direitos de cidadania ativa e de proteção social, fatores inquestionáveis para o fortalecimento das competências familiares no enfrentamento aos desafios.

7. Recomendações

- a) Aprimorar o preenchimento da categoria “outros” no Sistema Presença e no Sicon, uma vez que a frequência elevada desta categoria pode significar pouco entendimento por parte do técnico que preenche o formulário ou sistema ou mesmo falta de motivação e interesse nesse preenchimento.
- b) Estimular a oferta de capacitação para as equipes municipais envolvidas com o PBF, com ênfase na intersetorialidade e também abordando os conteúdos da PNAS, visando ir além da lógica programática das ações.
- c) Desenvolver e fortalecer as competências da equipe escolar para que ela possa ser uma parceira diferenciada na rede intersetorial e na presença ativa do PBF no território.
- d) Definir de modo mais claro, no nível municipal, os diferentes canais de comunicação estabelecidos para que a população conheça o PBF, seus objetivos, suas regras, formas de participação, eventos não previstos, os seus requisitos. A participação dos beneficiários em reuniões e em outras atividades, que promovam o entendimento do PBF, poderá contribuir para a corresponsabilidade dos pais e dos membros da família no cumprimento das condicionalidades de educação e saúde.
- e) Flexibilizar a forma e dinâmica da gestão municipal do PBF, para permitir maior presença e inserção do CRAS na comunidade e nas múltiplas redes intersetoriais.
- f) Promover a articulação, os esforços coletivos e o comprometimento dos diferentes órgãos de controle social divulgando o PBF nos Conselhos de Escola, de Saúde, do Idoso, dos Direitos de Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e vários outros atores da rede.

Ficha Técnica

Pesquisadora

Lígia Rosa de Rezende Pimenta

Unidades Responsáveis

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Diretora de Avaliação

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Coordenadora Geral de Resultados e Impacto

Renata Mirandola Bichir

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Renata Mirandola Bichir

Elizabeth Ana Bonavigo

Jomar Alace Santana

Secretário Nacional de Renda e Cidadania

Luiz Henrique da Silva de Paiva

Diretor do Departamento de Condicionalidades

Daniel de Aquino Ximenes

Coordenador Geral de Acompanhamento das Condicionalidades

Marcos Maia Antunes

Colaboradores

Juliana Matoso Macedo

Janio de Souza Alcantara

Daniela Spinelli Arsky

Kyara Michelline França

Adriana Pinto Rodrigues

Edição e Diagramação deste Sumário Executivo

Revisão

Elizabeth Ana Bonavigo

Renata Mirandola Bichir

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Diagramação

Tarcísio da Silva

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi