

# O Programa Bolsa Família e suas repercussões no território: o caso de Chapecó-SC

*Bruna Taiçe de Medeiros*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional / Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

*Rosane Bernardete Brochier Kist*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional / Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

Recebido: 02/04/2017 Versão revisada (entregue): 14/05/2019 Aprovado: 24/05/2019

## Resumo

Neste artigo apresentam-se resultados de uma pesquisa sobre a repercussão das condicionalidades do Programa Bolsa Família no município de Chapecó, no estado de Santa Catarina, a partir do acesso das famílias beneficiárias aos direitos socioassistenciais. Utilizou-se o método de abordagem materialista e histórico, com enfoque qualitativo e exploratório. Realizou-se revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com nove [9] famílias beneficiárias e com doze [12] profissionais dos CRAS. Consta-se que há inúmeros desafios quanto à oferta de serviços nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação, o que pode comprometer os resultados previstos a partir das condicionalidades do programa. Identifica-se a necessidade de haver uma articulação intersetorial, de forma a garantir o fortalecimento da rede de serviços socioassistenciais e a proteção social das famílias beneficiárias do território analisado.

**Palavras-chave** | Chapecó; Programa Bolsa Família; rede de serviços socioassistenciais; Território.

**Código JEL** | H53 I38 R23

## The Bolsa Família Program and its repercussions in the territory: the case of Chapecó-SC

### Abstract

This article presents some results of a research about the repercussion of conditionalities of the “Bolsa Família Program” in Chapecó, SC, based on the access of the beneficiary families to the socio-welfare rights. The method of materialistic and historical approach was used, with a qualitative and exploratory approach. It was carried out a bibliographic review, a documentary research and semi-structured interviews with nine beneficiary families and 12 CRAS professionals. It is noted that there are many challenges regarding the provision of services in the areas of Social Assistance, Health and Education, which may concern the results expected from the conditionalities of the program. The need for intersectoral articulation is identified, in order to ensure the strengthening of the network of social assistance services and the social

protection of beneficiary families in the analyzed territory.

**Keywords** | Bolsa Família Program; Chapecó; network of social assistance services; territory.

**JEL-Code** | H53 I38 R23

## **El Programa Bolsa Família y sus repercusiones en el territorio: el caso de Chapecó-SC**

### **Resumen**

En este artículo se presentan algunos resultados de una investigación sobre la repercusión de las condicionalidades del Programa Bolsa Familia en el municipio de Chapecó, en el estado de Santa Catarina, a partir del acceso de las familias beneficiarias a los derechos socio-asistenciales. Se utilizó el método de abordaje materialista e histórico, con enfoque cualitativo y exploratorio. Se realizó revisión bibliográfica, documental y entrevistas semi-estructuradas con 9 familias beneficiarias y con 12 profesionales de los CRAS. Se constató que ha inúmeros desafíos cuanto a la oferta de servicios en el área de la Asistencia Social, Salud y Educación, lo que puede comprometer los resultados previstos a partir de las condicionalidades del programa. Se identifica la necesidad de una articulación inter-sectorial de forma que se garantice el fortalecimiento de la red de servicios socio-asistenciales y la protección social de las familias beneficiarias en el territorio analizado.

**Palabras-clave** | Chapecó; Programa Bolsa Familia; red de servicios socio-asistenciales; Territorio.

**Código JEL** | H53 I38 R23

### **Introdução**

O Brasil assumiu uma posição de destaque internacional nos anos 2000 ao constituir uma estratégia de combate à fome, possibilitando uma redução da condição de subalimentação<sup>1</sup> da população. Nessa perspectiva, as iniciativas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), consolidaram-se como uma importante estratégia do Sistema de Proteção Social ao contribuírem tanto para a redução da fome e da pobreza como para dinamizar e movimentar a economia, apresentando, ao longo da sua execução, um impacto significativo na vida de milhões de pessoas (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). Embora apresente algumas críticas, o PBF contribui para a garantia do acesso de indivíduos e de famílias aos benefícios socioassistenciais, conforme preconizado pela Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004).

---

<sup>1</sup> A subalimentação se refere à quantidade de alimentação insuficiente e deficiente em certos elementos, como vitaminas, proteínas, entre outros.

O município brasileiro de Chapecó, recorte territorial deste estudo, destaca-se por apresentar forte influência econômica na Região Oeste do estado de Santa Catarina, sendo reconhecido como um importante complexo agroindustrial<sup>2</sup> produtor e exportador de carne e derivados do país. A atividade agroindustrial foi uma das principais responsáveis pelo desenvolvimento regional e pelo processo de urbanização do município que, embora distante da capital Florianópolis (630 km) e de regiões metropolitanas, apresenta centralidade regional e nacional devido à sua influência econômica, à disponibilização de serviços nas áreas de saúde (média e alta complexidade) e de educação que atendem às demandas dos municípios próximos (ALBA, 2002).

Constata-se que Chapecó ocupa a quarta posição no estado de Santa Catarina em quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família, o que corresponde a um total de 4.204 famílias beneficiárias (SAGI/MDS, 2015). Estas, ao receberem o benefício, assumem compromissos junto ao Governo Federal por meio das condicionalidades, também chamadas de contrapartidas. Estas visam a garantia de acesso às políticas de educação, saúde e assistência social por meio de um acompanhamento na perspectiva da recuperação da capacidade protetiva e da eliminação de riscos e/ou vulnerabilidades sociais.

Tendo como base os elementos referidos, por meio deste estudo, com enfoque qualitativo, buscou-se responder à seguinte problemática de pesquisa: “Qual a repercussão das condicionalidades do Programa Bolsa Família no território a partir do acesso das famílias beneficiárias aos direitos socioassistenciais no município de Chapecó (SC)?”. Neste estudo buscou-se analisar a repercussão das condicionalidades do Programa Bolsa Família no território a partir do acesso das famílias beneficiárias aos direitos socioassistenciais de Chapecó (SC); identificar as características socioeconômicas das famílias beneficiárias; compreender a relação existente entre as condicionalidades do programa; a garantia de direitos socioassistenciais das famílias beneficiárias e analisar a repercussão do acesso aos direitos socioassistenciais das famílias no território.

Adotou-se o materialismo dialético e histórico como marco teórico-metodológico para analisar a realidade a partir da apreensão das contradições, da processualidade e da historicidade presentes nos fenômenos e nos processos sociais. Os dados secundários foram coletados por meio de bases de dados existentes na Plataforma MDS/ SAGI (2015) e IBGE (2015), possibilitando a identificação do perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em Chapecó e na Região Oeste de Santa Catarina. A obtenção dos dados primários ocorreu a partir da realização

---

<sup>2</sup> Para Silveira (2005, p. 219), complexos agroindustriais podem ser conceituados como “[...] uma determinada matéria prima de base que, através da integração técnica e intersetorial entre indústria e insumos agrícolas, produção agropecuária e agroindústrias processadoras, é transformada em diferentes produtos finais”. A atividade agroindustrial ainda revela vínculos intersetoriais, relações de dominação técnica, econômica e financeira da indústria sobre o segmento agrícola.

de entrevistas semiestruturadas com 12 profissionais dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Entre eles, seis psicólogos e seis assistentes sociais que trabalham diretamente com as beneficiárias, bem como, nove beneficiárias do PBF, totalizando 21 sujeitos<sup>3</sup>. A análise dos dados qualitativos ocorreu por meio da análise de conteúdo com base em Bardin (1977). Os dados quantitativos foram analisados através de tratamento estatístico simples (LAKATOS; MARCONI, 2001).

Este artigo está organizado em quatro capítulos, incluindo a introdução. No segundo capítulo abordam-se das condicionalidades do Programa Bolsa Família e a proteção social das famílias beneficiárias. No terceiro capítulo, são referidos o território e o processo de formação de Chapecó. O quarto capítulo trata sobre o perfil das famílias beneficiárias chapecoenses e evidencia alguns dados primários obtidos por meio das entrevistas, além das percepções das profissionais com relação ao programa e às suas condicionalidades, possibilidades, limites e desafios evidenciados no processo de execução do mesmo. Ao final, apresentam-se algumas considerações sobre o tema.

### **As condicionalidades do Programa Bolsa Família e a proteção social das famílias beneficiárias**

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi criado a partir do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>4</sup>, órgão responsável pelos serviços socioassistenciais<sup>5</sup> de proteção social direcionados à população brasileira mais vulnerável. O SUAS estava previsto na lei nº 8742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993) e foi implementado em 2005 a partir de um modelo de gestão participativa que articula a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, conforme segue.

---

<sup>3</sup> Visando-se resguardar o sigilo dos entrevistados, as pessoas beneficiárias do PBF foram identificadas pela letra “B” (B1, B2, B3, ...); os cônjuges com a letra “C” (C1, C2, C3,...); os filhos dos beneficiários com a letra “F” (F1, F2, F3,...) e os profissionais com a letra “P” (P1, P2, P3,...).

<sup>4</sup> Após o afastamento da presidente Dilma Rousseff em maio de 2016, devido a um processo de *impeachment*, o presidente Michel Temer reduziu o número de ministérios de 32 para 23, dentre essas mudanças está a fusão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A partir dessa mudança o nome do novo ministério passou a ser Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). No ano de 2019, com a extinção do MDS pelo Presidente Jair Bolsonaro, a Política Nacional de Assistência Social e o Programa Bolsa Família passaram a integrar a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, ligada ao Ministério da Cidadania.

<sup>5</sup> Conjunto de ações destinadas à superação de situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza ou da falta de acesso a serviços públicos e a direitos sociais (BRASIL, 2005).

As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados, por sua vez, assumem a gestão da assistência social dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas na Norma Operacional Básica (NOB/Suas). No caso da gestão municipal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais (MDS, 2015, p. 1).

O processo de gestão do SUAS ocorre de forma partilhada envolvendo o poder público e a sociedade civil. As ações de assistência social são organizadas a partir de dois níveis de proteção, a básica e a especial:

A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos (MDS, 2015, p. 1).

A Proteção Social Básica tem como principal objetivo prevenir situações de risco, o desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Presta atendimento e acompanhamento socioassistencial às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social decorrente da fragilização de vínculos familiares, da pobreza, da ausência de renda e do acesso precário ou nulo aos serviços públicos, sendo executada de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

A Proteção Social Especial é ofertada por meio dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) a partir de um nível de proteção de Média Complexidade que prevê o atendimento de famílias e indivíduos que possuam seus direitos violados, mas que não tenham rompido seus vínculos familiares e comunitários e outro, de Alta Complexidade, direcionado às famílias e indivíduos que se encontrem sem referência ou em situação de ameaça, com necessidade de serem retirados de seu núcleo familiar ou comunitário com proteção integral (BRASIL, 2004).

Os Programas de Transferência de Renda integram o Sistema Brasileiro de Proteção Social e são considerados fundamentais para o processo de rompimento

do ciclo vicioso da pobreza, ao qual grande parte da população brasileira está condicionada. Além de conferirem uma transferência monetária a indivíduos ou famílias que se encontrem em situação de vulnerabilidade social<sup>6</sup>, associam a esse processo outras medidas relacionadas, especialmente, com as políticas de saúde, de educação e de trabalho (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). O Bolsa Família é um programa de Transferência de Renda criado inicialmente pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, sendo reconhecido como Lei a partir de 9 de janeiro de 2004 sob o nº 10.836 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Resultou da unificação de outros programas já existentes, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás, o Cartão Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

Caracterizado como um programa de transferência monetária condicionado à renda, o Bolsa Família possui como objetivos primordiais, a longo prazo, aliviar a fome e possibilitar a superação da pobreza por meio da autonomia e do desenvolvimento das capacidades dos beneficiários (MDS, 2015). Nessa perspectiva, possui algumas condicionalidades relacionadas às áreas da saúde, educação e assistência social constituídas por um conjunto de ações assumidas pelas famílias beneficiárias e pelo poder público, buscando ampliar o acesso aos direitos sociais básicos. Na área de saúde, as famílias têm o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação, o crescimento e o desenvolvimento das crianças até os sete anos de idade. As mulheres com idades entre 14 e 44 anos também devem fazer o acompanhamento. Gestantes ou nutrizes devem fazer o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na área da educação, todas as crianças e adolescentes com idade entre seis e 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal de, no mínimo, 85%. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter 75% de frequência, no mínimo. Na área de assistência social, crianças e/ou adolescentes de até 15 anos que estejam em situação de risco social ou que tenham sido retirados do trabalho infantil a partir do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos desenvolvidos nos CRAS e terem frequência escolar mínima de 85% (MDS, 2015).

O Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (BRASIL, 2009) enfatiza que a segurança de renda deve estar associada especialmente às seguranças de autonomia, convívio familiar e comunitário promovendo o acesso dos indivíduos e das famílias aos benefícios socioassistenciais. As famílias beneficiárias do Bolsa Família são consideradas como público prioritário. Nesse sentido, o descumprimento das condicionalidades pode ser um indicativo de violação dos direitos das famílias, o que requer

---

<sup>6</sup> Decorrente de situações como a pobreza, o precário ou nulo acesso aos serviços públicos ou violações de direitos (violências física, psicológica, sexual e/ou negligência) (BRASIL, 2005).

acompanhamento tendo em vista a recuperação da capacidade protetiva e da eliminação de riscos e/ou vulnerabilidades sociais.

## **O município de Chapecó e a compreensão do território**

Chapecó, desde o início do Século XX, vem destacando-se em relação aos demais municípios da Região Oeste catarinense. O perfil da economia demonstrava o caráter agropecuário desde o processo de colonização. O progresso e o desenvolvimento agrícola e madeireiro da cidade foram contrastados por um episódio polêmico, conhecido como o linchamento<sup>7</sup>. Esse fato atingiu de forma negativa os setores da sociedade e colaborou para uma mudança de orientação referente ao desenvolvimento do município. A população começou a aumentar, atraída pela esperança de emprego e de melhores condições de vida, apesar da indústria madeireira continuar sendo forte no município, houve a implantação de vários estabelecimentos de outros ramos de produção. Na década de 1960, Chapecó já apresentava grande importância comercial no estado e, principalmente, na região (ALBA, 2002).

As agroindústrias instaladas no município nos anos de 1950, 1960 e 1970, consideradas como “carros-chefe” do desenvolvimento, rapidamente tornaram-se responsáveis pelo processo de urbanização em virtude do grande poder de atração de migrantes que deixavam o campo buscando melhores condições de vida (ALBA, 2002). A propriedade privada do solo historicamente contribuiu para que somente quem dispusesse de renda pudesse ter acesso ao espaço urbano, restando para os demais a ocupação de áreas de propriedade pública, de terrenos em inventário ou áreas aguardando especulação financeira. Dessa forma, a concentração da população com renda mensal mais elevada vem se mantendo nas áreas urbanas centrais, locais onde, geralmente, concentram-se também as instalações agroindustriais.

O crescimento econômico de Chapecó, aliado à implantação de agroindústrias, provocou um inchaço de mão de obra sem qualificação e subempregada, concentrando cinturões de pobreza na cidade. As áreas ocupadas por famílias pobres normalmente não apresentam a infraestrutura adequada como pavimentação, rede de água, luz e esgoto, podendo ser também espaços de

---

<sup>7</sup> Trata-se da prisão, tortura e morte de quatro pessoas, episódio ocorrido no dia 18 de outubro de 1950 em praça pública. Segundo evidenciado em pesquisas realizadas, as referidas pessoas eram inocentes e o fato motivou-se por divergências políticas existentes com a elite chapecoense. À época, foi proibido comentar sobre o ocorrido em rodas de conversas, pois muitos tinham medo de repressão se tocassem no assunto. O acontecimento deixou marcas profundas na história sócio-política de Chapecó. Sobre o linchamento ver – O linchamento que muitos querem esquecer: Chapecó, 1950-1956, de Mônica Hass (2007).

preservação ambiental, irregulares ou de risco, contendo, dessa forma, um valor monetário mais acessível.

Identifica-se que em Chapecó as grandes corporações influenciaram no processo de segregação do espaço urbano, devido seu poder econômico e político. Chapecó desenvolveu-se a partir de um território agrícola que, aos poucos, foi se moldando pelas estruturas industriais. As agriculturas de subsistência ou comercial, presentes a partir dos anos de 1950, passaram a atender a demanda das grandes indústrias que se instalaram no município.

Nessa perspectiva, compreende-se que Chapecó pode ser considerado como um território que foi constituído a partir de sua ocupação espacial e do uso que os sujeitos fizeram do mesmo ao longo dos tempos (ETGES, 2001). Santos e Silveira (2001) referem que o território equivale a toda extensão *apropriada e usada*. Nessa perspectiva, o território é moldado a partir de questões econômicas, sociais, políticas, culturais, entre outros aspectos, sendo, portanto,

[...] algo que está em processo, uma forma-conteúdo, o traço de união entre passado e o futuro imediato. Ele tem que ser visto como um campo de forças, como um lugar de exercício, de contradições entre o vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos (ETGES, 2001, p. 7).

Salienta-se a importância de avançar no processo de conceituação do território a partir de uma perspectiva ampliada, que não considere somente a dimensão de território nacional e a figura do Estado como grande e/ou único gestor. Os territórios existem, são construídos e desconstruídos em diferentes escalas como as geográficas (rua, bairro, cidade, vale etc.), governamentais ou de gestão (municipal, regional, estadual, nacional e internacional), temporais (dias, meses, anos, décadas e séculos), estruturais (de forma permanente ou periódica), entre outras denominações. Souza (2009, p. 78) ressalta que o território “[...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”, o que pressupõe a necessidade de identificar-se “quem” e “como” domina e/ou influencia determinado espaço, considerando-se que o poder propriamente dito não pertence a um único indivíduo, mas a um grupo que se mantém unido.

Tendo-se como base os elementos referidos e a perspectiva mais ampliada do território, no item seguinte apresentam-se algumas considerações acerca das repercussões das condicionalidades do Programa Bolsa Família no território de Chapecó.

## **As famílias beneficiárias do Bolsa Família em Chapecó e as repercussões das condicionalidades do programa no território**

A definição do perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família ocorreu com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e na folha pagamentos do programa referente ao mês de maio de 2016, chegando-se a um total de 4.204 famílias, o que corresponde a 13.907 beneficiários em Chapecó. Esses dados evidenciam que a faixa etária dos grupos familiares beneficiários do Bolsa Família varia de zero a nove anos (32,45%), 10 a 24 anos (34,36%), 25 a 49 anos (27,93%), 50 a 70 anos ou mais (5,28%). No que se refere à escolaridade das beneficiárias entrevistadas e dos seus respectivos cônjuges, identifica-se que apenas duas possuem Ensino Médio completo. Da mesma forma, os dados sobre as 4.204 famílias beneficiárias demonstram que 79,74% não possuem o Ensino Fundamental completo e apenas 16,55% apresentam o Ensino Médio completo. Essas informações revelam uma preocupação com relação ao processo de autonomia das pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família em Chapecó, pois quanto menor o nível de escolaridade das pessoas beneficiárias, menores serão suas possibilidades de aumento da renda e da manutenção da autonomia, considerando que a educação constitui-se como um dos importantes meios para se obter capacidades (SEN, 2000).

Ao caracterizar o perfil das famílias beneficiárias chapecoenses, consideraram-se elementos relacionados com abastecimento de água, coleta de lixo, escoamento sanitário, material predominante nas paredes externas e qual tipo de iluminação da residência. Observa-se que em Chapecó pouco mais de 79% das residências dos beneficiários do programa possuem rede geral de distribuição de água e 19% obtêm água através de poço ou nascente, realidade que evidencia uma maior propensão à manutenção da saúde das famílias beneficiárias.

Identifica-se que 85% das residências das famílias beneficiárias possuem coleta seletiva de resíduos recicláveis e orgânicos/rejeitos, sendo estes recolhidos pela empresa terceirizada Tucano Obras e Serviços (TOS) e orgânicos/rejeitos pela prefeitura municipal de Chapecó (PMC), o que revela uma preocupação do poder público com relação à preservação da natureza e a garantia de qualidade de vida da população. Quanto ao escoamento sanitário, identificou-se que pouco mais de 52% das residências possuem fossas sépticas, 25% possuem fossa rudimentar e 15% ainda têm seus dejetos depositados em rios ou lagos. A diferença entre a fossa séptica e a rudimentar é que a primeira possui uma forma adequada no tratamento destes resíduos, enquanto a rudimentar caracteriza-se por apresentar um buraco no chão em que são depositados os dejetos sem haver nenhum tratamento, podendo transformar-se em fonte de doenças para os moradores que vivem nesses locais.

Com relação ao material predominante nas paredes externas das residências, constatou-se que pouco mais de 50% das casas das famílias beneficiárias são de madeira, seguidas por 36% de alvenaria/tijolo com revestimento, 6% com alvenaria sem revestimento e aproximadamente 3% possuem casa com taipa (casas de bambu preenchidas com barro argila, também conhecida como de pau a pique), ou seja, sem nenhum tipo de revestimento. A iluminação das casas é realizada, em 65%, com medidor próprio, 13% possuem ligações clandestinas e 18% das residências não possuem iluminação, o que evidencia as condições precárias de vida em que se encontra grande parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O valor médio do benefício recebido em Chapecó é de R\$ 119,33. Em Santa Catarina, esse valor é de R\$ 147,51 e, no Brasil, é de R\$ 161,26. Rêgo e Pinzani (2013) assinalam que o benefício transferido preferencialmente no nome da mulher visa à libertação do controle masculino, proporcionando autonomia e empoderamento. Salienta-se que, no Brasil, 93% dos beneficiários são do sexo feminino e, entre as entrevistadas, constatou-se que a titularidade do benefício é concedida às mulheres do grupo familiar. No que se refere à cor dos beneficiários, observa-se que os pretos e os pardos representam 19,57% do total, já a população branca representa 73,63%. Com relação às beneficiárias entrevistadas, seis se declararam como brancas, uma como negra e uma como parda.

Em relação às condicionalidades relativas à área da educação, constata-se que, em Chapecó, 91,66% das crianças e de jovens de seis a 17 anos beneficiários do programa têm acompanhamento de frequência escolar, enquanto a média nacional é de 91,67%. Na área da saúde, o acompanhamento chega a 79,85% das famílias beneficiárias, enquanto a média nacional é de 75,25% (MDS/SAGI, 2015). Com relação ao acompanhamento na área da saúde, em junho de 2015 foram atingidas 3.123 famílias, o que corresponde a 87,7%, e um total de 3.557 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município (MDS/SAGI, 2015).

O trabalho das assistentes sociais e das psicólogas na execução do Programa Bolsa Família junto às beneficiárias torna-se mais eficaz na medida em que essas profissionais vão conhecendo melhor a realidade das famílias e tendo um contato direto com elas, processo que gera uma relação de parceria e confiança. Nesse sentido, ao serem questionados sobre o exercício das atividades profissionais e ao tempo em que as profissionais entrevistadas trabalham diretamente com o público-alvo da pesquisa, identificou-se que entre as 12 profissionais entrevistadas seis trabalham há mais de três anos; quatro trabalham de quatro a seis anos e apenas dois trabalham há mais de sete anos com as famílias beneficiárias do município. Desse modo, constata-se que as profissionais que atendem nesses CRAS já possuem conhecimento do perfil das famílias que atendem, o que revela que este dispositivo foi instalado em um território que apresenta concentração de

famílias em situação de vulnerabilidade, e que o mesmo está garantindo o acesso e a proteção social dessas pessoas.

Compreende-se que cada território possui características diferenciadas, apresenta potencialidades e vulnerabilidades, bem como situações de risco (BRASIL, 2009). Nesse sentido, uma das profissionais entrevistadas relatou que, embora haja um grande número de famílias referenciadas ao CRAS, nem todas aceitam e participam com regularidade das ações ofertadas: “São 357 que são beneficiárias do território do CRAS Efapi, mas não que a gente, digamos assim, que a gente desenvolva esse acompanhamento com todas” P. 3). Por outro lado, as profissionais revelaram que se todos os usuários que vivem no território analisado buscassem atendimento do CRAS ou no grupo, talvez elas não tivessem condições de atender toda a demanda das famílias, seja por falta de estrutura física ou de profissionais. Essa realidade evidencia os limites enfrentados pelos profissionais no que se refere à garantia do acesso dos usuários aos direitos sociais básicos e à superação das vulnerabilidades, conforme preconizado pela Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004).

Ainda, considerando-se que o Bolsa Família é um programa de transferência de renda que visa, para além da renda monetária, garantir às famílias o acesso à saúde, à educação e à assistência social, procurou-se identificar qual é o trabalho desenvolvido pelas profissionais do CRAS com as beneficiárias. Diversas ações foram evidenciadas pelas entrevistadas, tais como visita domiciliar, busca ativa, atualização cadastral, grupos de trabalho, atendimento individual, serviço de convivência para menores, orientações com relação a conflitos, orientação para educação dos filhos, encaminhamento ao mercado de trabalho e orientações a outros serviços como saúde, habitação e outras problemáticas.

Os CRAS desenvolvem atividades grupais e reuniões com as beneficiárias de forma mensal ou quinzenal. Esses grupos são conhecidos como grupos do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e devem abordar temáticas que tenham a ver com o cotidiano dos beneficiários tendo em vista o fortalecimento dos vínculos das famílias e com a comunidade. Nos encontros são realizadas orientações com relação a conflitos, à educação dos filhos, ao fortalecimento de vínculos e à cidadania, entre outros aspectos.

Entre os CRAS analisados, constatou-se que quatro deles têm grupos específicos para acompanhamento de usuários com descumprimento das condicionalidades e dois não possuem. Nesses grupos, nem todas as usuárias são beneficiárias do Bolsa Família, mas normalmente as que estão em situação de descumprimento são priorizadas nesta atividade grupal. O número de famílias que participam varia de acordo com cada CRAS, mas a média é de 10 a 40 famílias atendidas. Os profissionais revelaram que, em alguns CRAS, ainda não estavam sendo desenvolvidas ações com as beneficiárias devido à existência de equipes novas, mas que havia um planejamento que previa a criação de grupos voltados para o

cumprimento das condicionalidades, o fortalecimento de vínculos e a autonomia financeira das famílias beneficiárias.

Uma das maiores dificuldades evidenciadas pelas profissionais refere-se à falta de adesão das famílias aos grupos e ao recebimento de orientações. As profissionais relatam que o Bolsa Família prevê condicionalidades para a área da saúde e da educação, mas não há uma condicionalidade específica para a assistência social. Assim, o bloqueio/cancelamento do benefício pode ocorrer pelo descumprimento das ações na saúde ou educação, mas não da assistência social: “[...] o pessoal perde o Bolsa Família pela educação e pela saúde, mas ninguém perde o Bolsa Família se não vir na reunião do CRAS, que é onde a gente pode trabalhar essas coisas de autonomia e emancipação (P. 2). Outra profissional também ressaltou que deveria haver condicionalidades nas três políticas para melhorar a questão do acompanhamento do CRAS “porque, se a gente tivesse condicionalidades nas três áreas, a gente teria que garantir que a família frequentasse as três políticas, né? Seria mais fácil elas virem até nós e nós achar essas famílias” (P. 8)”, conforme revelado por ela.

A maioria das profissionais entrevistadas revelou que a proposta do Programa é proporcionar autonomia e emancipação das famílias, mas que, observando a realidade de Chapecó, isso não ocorre. Ainda relatam a grande dificuldade relacionada com o encaminhamento dessas pessoas para o mercado de trabalho, bem como a importância de haver propostas alternativas de trabalho e renda, o que evidencia um dos grandes desafios quanto à garantia de Proteção Social das beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi citado em vários relatos com positividade, mas, mesmo assim, foi revelado que grande parte dos usuários não conseguem ser incluídos no programa em virtude do baixo grau de escolaridade. Nesse sentido, uma das profissionais sugeriu que sejam realizados cursos profissionalizantes de acordo com o perfil dessas famílias, promovendo o que Milton Santos (2015) considera desenvolvimento do território de “baixo para cima”.

Outra profissional relata que algumas famílias ainda não reconhecem o CRAS como um espaço importante de fortalecimento da condição social e de empoderamento. Salientam que é cultural o fato de as beneficiárias não quererem participar, pois esses grupos não têm ganhos imediatos. Para as elas não fica claro que vão ter ganhos, pois somente a longo prazo verificam-se mudanças de percepção destas usuárias. Outro profissional entrevistado relatou que algumas famílias não utilizam o valor adequadamente, ainda que cumpram as condicionalidades, além de que há algumas beneficiárias que são mais resistentes em participar dos encontros promovidos pelo CRAS.

Ainda assinalaram que um dos maiores desafios consiste, efetivamente, em romper com o ciclo da pobreza, da reprodução dos comportamentos e do trabalho informal. Entretanto, poucas são as famílias que efetivamente conseguem ter

mudanças significativas de vida por meio do benefício. Percebe-se que existe um conformismo das pessoas com relação à sua condição, embora seja possível identificar que algumas famílias se comprometem e conseguem obter algumas mudanças efetivas em suas vidas.

Outro profissional reforça, mais uma vez, que o desafio consiste em trabalhar o significado de estar recebendo o benefício, de contribuir para a autonomia familiar e da temporalidade do benefício. As beneficiárias entrevistadas reconheceram a importância do trabalho realizado pelo assistente social e pelo psicólogo, além de revelarem que esse acompanhamento atende às suas expectativas.

Nos relatos das beneficiárias, percebe-se a autonomia que o CRAS proporciona para as famílias que participam das ações, o que quase não se percebe nas falas das profissionais. Do mesmo modo, uma das profissionais entrevistadas ressaltou que a partir da participação das beneficiárias nos grupos é notável a autonomia que essas famílias passam a apresentar, pois reconhecem os seus direitos e, por meio da orientação do CRAS, sabem onde obter informações.

As profissionais foram questionadas também se o PBF contribui para mudar as condições de vida das famílias beneficiárias e uma delas ressaltou que “[...] as condicionalidades são muito importantes porque elas cobram dos filhos isso da questão da escola, e elas se policiam para ter as vacinas em dia”, além de ser reforçado, por outras profissionais, que as condicionalidades são muito importantes para a garantia dos direitos socioassistenciais. Senna et al. (2007) ressaltam que as condicionalidades provocam dois debates, pois, de um lado, reconhece-se que as mesmas têm o papel de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde, ao mesmo tempo em que podem representar uma oportunidade para ampliar o acesso da população vulnerável aos serviços sociais, assegurando os direitos básicos. Das 12 entrevistadas, 10 responderam que o PBF contribui para mudar as condições de vida das famílias beneficiárias, uma profissional revelou que não contribui para mudança de vida e outra respondeu que não muda a condição, mas faz diferença no orçamento da família. Entretanto, ao serem indagadas sobre as condicionalidades, constatou-se que, das nove beneficiárias entrevistadas, oito delas responderam que consideram positivo, pois as famílias assumem um compromisso. Uma delas não soube dizer por que são exigidas essas contrapartidas.

Todas as entrevistadas reconhecem o Bolsa Família como uma “ajuda do governo” que “dão para as famílias” e não como uma política de Estado que tem como objetivo principal a garantia dos direitos sociais dessas famílias: “olha eu nunca fiquei sabendo o por que né, mas eu acho que é pra eles ter direitos, né? De ter esse benefício é uma ajuda, né? Que o governo tá dando (B. 3)”. Essa realidade evidencia a necessidade de ser explicitado, a partir dos CRAS, a importância da Política Pública de Assistência Social e de sua efetivação por meio de programas como o

Bolsa Família na perspectiva da proteção social e da garantia de direitos dessas famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Trabalhar o significado das condicionalidades do PBF é importante para que as famílias as cumpram. Nesse sentido, ao serem questionadas se as famílias têm consciência sobre a importância do atendimento das condicionalidades tendo em vista a garantia de seus direitos, três profissionais entrevistadas salientaram que não, pois, para elas, as beneficiárias cumprem as condicionalidades apenas para não perderem ou para evitar que seja bloqueada a transferência. Ainda não vejam a necessidade de os filhos estudarem tanto, visto que os pais estudaram pouco na vida. Alguns pais não dão tanta importância para a escola, revelando ser uma situação normal os filhos abandonarem a escola para ingressarem no mercado formal ou informal de trabalho. Duas profissionais relataram que cada família tem as suas particularidades e que, na medida em que o CRAS as orienta, elas conseguem identificar a importância de manter os filhos na escola não somente para evitar o bloqueio ou cancelamento do benefício, mas por esse ser um direito básico e fundamental.

Ao serem questionadas se as condicionalidades contribuem para reforçar o acesso aos direitos sociais básicos (saúde, educação e assistência social), apenas uma ressaltou que não deveriam existir, pois compreende que a educação e a saúde são direitos básicos de todo cidadão. O restante das entrevistadas acredita que sim, que as condicionalidades reforçam o acesso aos direitos sociais básicos, visando ao aumento do bem-estar das beneficiárias: *“Eu acredito que sim, porque as condicionalidades visa o bem-estar delas, das famílias, né? Então, por exemplo, a questão de os filhos estarem na escola, eles estarem ali aprendendo, fazendo novas amizades, se socializando com outras pessoas, isso vai ser muito importante pro futuro deles”* (P. 7). Outra profissional declarou que as condicionalidades são uma forma de responsabilizar a família, que seria melhor se elas não existissem e que todas tivessem a consciência da importância da saúde e da educação sem precisar que as beneficiárias assumissem esses compromissos.

Uma profissional relatou falhas no processo de alimentação dos dados das beneficiárias através do Sistema do MDS. Revelou que trabalha há 13 anos e que nesse período atendeu apenas 34 ocorrências de descumprimento das condicionalidades da área da saúde: *“Penso que o índice é maior de pessoas que não cumprem com vacinas com pesagem”* (P. 6). A mesma realidade foi relatada por outra profissional no que se refere à educação, conforme pode ser observado:

*Por exemplo a gente atende Aldeia Condá e a gente já se deparou com situações que em maio as crianças ainda não tinha ido para a escola e não veio na lista do MDS, então, assim, quem não tá informando? Mas eu acho que na medida que elas vêm, a gente trabalha e elas retornam pra escola. A gente sempre tenta identificar assim a maior evasão, que é dos 13 e 14 anos em diante e nas famílias gente consegue trabalhar. Eles dão um jeito de voltar, eles reconhecem a necessidade... Porque, daí,*

*a gente sempre tenta colocar para as famílias que não é o fato delas ganharem ou perderem o Bolsa, mas sim o impacto pra vida deles, o estudo e a nossa fala é sempre nesse sentido, que eles não deixem de estudar porque é uma exigência do mercado de trabalho (p. 6).*

Identificar as características do território é o primeiro passo para verificar as possibilidades de trabalho que podem ser desenvolvidas. Nesse sentido, a compreensão sobre o processo de efetivação das políticas de Assistência Social, Saúde e Educação pressupõe a identificação das especificidades e das particularidades encontradas nos diferentes territórios de uma determinada região. Essa perspectiva facilita a criação de ações voltadas para o atendimento das demandas evidenciadas pelas famílias que residem em determinado território. O CRAS, nesse sentido, possui o território enquanto eixo estruturante da proteção social básica, o que pressupõe o conhecimento das famílias em suas limitações, potencialidades e vulnerabilidades. Portanto, é fundamental estimular a participação dessa população vulnerável no processo de planejamento, execução e avaliação das ações em que estão envolvidas de forma a proporcionar o seu protagonismo.

Os profissionais foram questionados se existe um processo de planejamento em conjunto das áreas de saúde, educação e assistência social, visando o acompanhamento das famílias beneficiárias. Verificou-se que, efetivamente, não há um planejamento em conjunto, mas que as áreas trocam informações, principalmente quando a família está descumprindo as condicionalidades do benefício.

A Rede de Atendimento à Infância e Adolescência (RAIA), criada em Chapecó no ano de 2006, tem como objetivo principal ampliar a integração dos serviços de atendimento à infância e à adolescência das políticas de saúde, educação e assistência social, promotoria pública entre outros organismos. Nos encontros da RAIA abordam-se problemas referentes à infância e à juventude e são desenvolvidas atividades direcionadas aos profissionais e às famílias sobre temáticas de lazer dos jovens em situação de vulnerabilidade social (SEBENELLO; KLEBA; KEITEL, 2016). A RAIA é o único espaço em que os profissionais trocam informações, mas não é específico do Bolsa Família. Uma das entrevistadas reafirma que o grande desafio da assistência social em Chapecó consiste em trabalhar em rede: “Não aqui não tem, nosso grande desafio é trabalhar em rede, ainda com a educação este tem uma via mais reta, uma condição melhor de se trabalhar, mas com a saúde é mais” (P. 5). Outra profissional salientou que já tentou realizar ações em conjunto com a área da saúde, mas que elas não ocorrem de forma contínua, mas esporádica.

O trabalho inter-relacionado entre as políticas públicas e o território viabiliza um sistema de proteção social para além da assistência social, com a participação de outras políticas, como a saúde e a educação, pois as diferentes compreensões da

situação das famílias possibilitam o enfrentamento efetivo das vulnerabilidades. A articulação entre as políticas no âmbito do território de abrangência do CRAS deve proporcionar acompanhamentos e encaminhamentos efetivos às famílias beneficiárias do PBF, no sentido de facilitar o acesso a direitos sociais e de melhorar a qualidade de vida dessas pessoas.

Desta forma, não existe um processo de execução e de monitoramento das ações envolvendo as áreas da saúde, educação e assistência social, nem a construção de indicadores que servirão de parâmetros para o monitoramento dessas ações, o que evidencia uma fragilidade na execução do Programa Bolsa Família e nas efetividades das ações desenvolvidas. O PBF tem sido objeto de estudos que abordam o sentido de considerá-lo uma iniciativa bem-sucedida no combate à pobreza extrema, criando condições para que os beneficiários possam exercer a sua cidadania (CARGNIN; BANDEIRA, 2016). Deste modo, indagou-se, ainda, se as profissionais acreditam na possibilidade de as famílias superarem a situação de pobreza e deixarem de ser beneficiárias do Programa Bolsa Família. Apenas um profissional salientou que não vê possibilidade de as famílias saírem da situação de pobreza, conforme evidencia-se em sua narrativa:

*Acredito, mas não por que elas recebem o Bolsa Família tantos anos, porque muita coisa pode acontecer, eu não acredito nessa coisa que falam a pessoa recebe o Bolsa Família e daí não trabalha pra receber o Bolsa Família [...] tem que ser muito burra pra abrir mão de um salário pra ficar ganhando cento e poucos reais sabe? [...] e assim tem gente que recebe o Bolsa Família que realmente precisa receber, mas tem gente que recebe que não precisaria tanto assim, embora aqui em Chapecó quem recebe são realmente famílias que se enquadraram [...] e que o perfil dessas famílias, do pai e da mãe, que recebe tem uma dificuldade enorme de entrar no mercado de trabalho, de ter um emprego de carteira assinada [...] e a grande maioria dos que recebem são mães que não têm maridos, o que é difícil de se inserir porque tem filhos pequenos. E os pais já têm baixa escolaridade, são analfabetos, semianalfabetos, é difícil pra essas pessoas se inserirem no mercado de trabalho, é complicado de mudar alguma condição e não é por falta de vontade é por falta de condição mesmo (P. 2).*

As demais profissionais acreditam que haja possibilidade de superação da condição de pobreza e salientam que o trabalho do assistente social e do psicólogo deve ser justamente nessa perspectiva, embora haja várias famílias que, voluntariamente, pedem o cancelamento do benefício. A mesma pergunta feita aos profissionais, sobre a possibilidade de a família superar a situação de pobreza e deixar de ser integrante do Programa Bolsa Família, foi realizada com as beneficiárias. Identificou-se que todas elas acreditam que podem superar a situação de pobreza e deixarem de serem beneficiárias, o que pode ocorrer na medida em que elas consigam um trabalho que lhes ofereça uma melhor remuneração ou quando se liberarem do encargo de cuidado dos filhos na medida em que eles crescem, conforme declarado por uma beneficiária: “olha eu preciso

*arrumar um emprego, arrumar alguém que fique com meu filho, ou eu espero ele crescer um pouquinho, por que ele fica só meio dia na escola, né? (B. 1).*” Essa realidade evidencia também a inexistência de creches para as crianças, o que possibilitaria que as mães pudessem trabalhar em turno integral. Alguns relatos de beneficiárias evidenciam que já houve casos de rompimento do ciclo da pobreza, na medida em que há um reconhecimento de que os filhos não precisarão desse benefício pelo fato de já apresentarem um nível de escolaridade maior e já conseguirem se inserir no mercado de trabalho.

Conforme referido por Cargnin e Bandeira (2016), o resgate da dignidade das pessoas assistidas pelos programas sociais só será completo quando estas conseguirem integrar-se à atividade produtiva ou ao mercado de trabalho, tendo renda suficiente e deixando de depender do auxílio governamental. Entretanto, constata-se que uma das grandes dificuldades para o ingresso das pessoas ao mercado de trabalho ocorre em virtude da baixa escolaridade. Algumas famílias também revelaram apresentar dificuldades de obter trabalho em decorrência do bairro onde residem, pois sofrem preconceito e são marginalizadas em função de que ele é considerado violento.

Ao serem questionados sobre os principais resultados obtidos por meio do acesso das famílias beneficiárias do PBF às políticas de saúde, educação e assistência social, ficou evidenciado que se identifica um processo de valorização da escola e da saúde, uma maior noção dos direitos e deveres, fatores que contribuem para que haja uma maior autonomia das famílias. Por fim, perguntou-se às profissionais se há alguma sugestão para qualificar o processo de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, tendo sido relatados diversos aspectos, tais como: a necessidade de haver um aumento no valor do benefício para que haja uma mudança efetiva no orçamento e na qualidade de vidas das famílias e a necessidade do bloqueio do benefício ocorrer de forma mais eficaz quando se identifica a necessidade de fazê-lo. Uma entrevistada ressalta a importância de ser definido um tempo máximo para que a família permaneça no programa, e que os cursos profissionalizantes, como o Pronatec, priorizem beneficiários do Bolsa Família contemplando a população em situação vulnerável. Entretanto, uma das profissionais fez uma ressalva:

*Só que eu acho que tinha que ter um tempo limite pra tirar essas pessoas que recebem o Bolsa Família, eu acho que o Pronatec ele era casado com Bolsa Família, porque eu tenho que ter um diferencial para incluir esses pais no mercado de trabalho, porque assim tem que ter um olhar totalmente diferente pra esse povo e não com preconceito de que são vagabundos [...] São pessoas que não tiveram as mesmas oportunidades que eu e você [...] (P. 2).*

Sugeriu-se também o desenvolvimento de ações comunitárias voltadas para a prevenção de vulnerabilidades das famílias e a criação de estratégias que

possibilitem a articulação do programa com as políticas de forma conjunta. Sugeriu-se, também, a criação de uma condicionalidade no programa vinculada à assistência social que garantisse uma maior participação das famílias nas atividades promovidas pelos CRAS, bem como relacionada à profissionalização.

Ao serem questionadas se teriam alguma sugestão relativa ao PBF, sete das nove beneficiárias entrevistadas declaram não possuir e duas delas sugeriram que houvesse uma fiscalização para identificar quem realmente necessita do recurso, além de haver uma orientação sobre como deve ser gasto o valor. Deste modo, questionou-se às beneficiárias como viviam antes do Bolsa Família, em que condições e quais as fontes de renda. Das nove entrevistadas, três ressaltaram que trabalhavam com carteira assinada, mas não conseguem mais emprego devido a problemas de saúde. Outra salientou que, antes do Bolsa Família, chegou a passar por grandes necessidades, inclusive fome. Uma terceira, disse que antes do Bolsa Família morava na zona rural e relatou que havia o cultivo de algumas espécies, o que tornava mais fácil a alimentação. As demais afirmaram que, antes viviam com o orçamento familiar restrito, e que após receberem o benefício este tornou-se um complemento de renda que garante mais qualidade de vida.

Salienta-se que a perspectiva de inclusão social do Bolsa Família baseia-se na oferta de programas complementares, tais como programas de geração de emprego e renda, cursos profissionalizantes, capacitações, oficinas de “empreendedorismo” e apoio a iniciativas de economia solidária, entre outros. Conforme observado por meio do relato das profissionais dos CRAS, considerando-se a realidade do território chapecoense, torna-se necessário qualificar o trabalho realizado junto aos grupos de apoio para que possam ser atingidos os objetivos do programa. Ainda, o ideal seria que as profissionais do CRAS estivessem atentas às possibilidades existentes no território para que houvesse um planejamento com relação aos encaminhamentos e às articulações em rede, de modo que os procedimentos sejam, de fato, efetivos e venham ao encontro das demandas e necessidades da população. Nesse sentido, há um esforço do poder público municipal, conforme observado pela criação em 2006 da RAIÁ, que visa a ampliar a integração dos serviços de atendimento à infância e adolescência.

O fortalecimento desse instrumento poderia ser o início de um planejamento articulado entre os serviços da saúde, educação e assistência social. Conforme sintetiza Etges (2001), torna-se necessário estar atento à dimensão horizontal do processo, conhecer em profundidade o território, identificar suas potencialidades e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida. Mas, acima de tudo, torna-se fundamental que haja um olhar voltado para dentro do território, identificando e fomentando as reais potencialidades do mesmo e contribuindo para que haja o desenvolvimento da região. Pires et al. (2011) referem que o desenvolvimento regional pode ser considerado como

[...] um processo institucional que objetiva corrigir os grandes desníveis regionais de renda, emprego e capital (infraestrutura, industrial etc.), estimulando as regiões a obterem certo dinamismo socioprodutivo e organizacional que lhes capacitem no caminho da autonomia e do crescimento sustentado (PIRES et al., 2011, p. 63).

Outra alternativa seria o fortalecimento de parcerias entre o poder público e as universidades que prestam serviços gratuitos de capacitações a associações e/ou cooperativas de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Ressaltam-se, em especial, as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP's), como o projeto permanente de extensão da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), que presta de forma gratuita assessoria externa nas áreas jurídica, contábil, econômica e organizacional.

O Plano Brasil Sem Miséria visa ampliação e fortalecimento de estratégias emancipatórias de redução de desigualdades socioeconômicas e regionais, em que a Economia Solidária figura como um eixo estratégico. Portanto, defende-se o apoio ao desenvolvimento da economia solidária e a rede de ITCP's como alternativas econômicas e de inclusão social junto às comunidades vulneráveis, sendo estratégias importantes no processo de superação da pobreza.

O Bolsa Família deve ser reconhecido para além de um programa de transferência de renda ou uma política de renda mínima, mas como instrumento efetivo de igualdade social, cumprindo-se o que está inscrito na Constituição de 1988 referente aos Direitos Sociais. Nessa perspectiva, os CRAS devem representar mais do que uma “porta de entrada” aos benefícios sociais, constituindo-se como instrumentos de superação efetiva da pobreza ao possibilitarem o processo de transição entre a “porta de entrada” e a “porta de saída” dos programas sociais.

## **Considerações Finais**

A contribuição desse estudo para desenvolvimento regional está relacionada com a possibilidade de haver uma melhor compreensão sobre o Programa Bolsa Família, a fim de definirem-se estratégias e ressignificar a questão das condicionalidades, fomentando a discussão sobre o entendimento do território, reconhecendo-se suas particularidades, limites, desafios e os atores que nele atuam. Os resultados obtidos podem contribuir para o processo de identificação de estratégias de ações relacionadas ao acompanhamento destas famílias no âmbito do Programa Bolsa Família.

Assim, deve-se partir da lógica de proximidade com essa população, em que a transferência de renda passa ser um eixo na estratégia de combate à pobreza, mas

não se deve considerar esse eixo a própria estratégia, tal como é desenhado pelo Bolsa Família. As mudanças que o recebimento do benefício provocam no território chapecoense podem ser observadas por meio dos relatos dos profissionais e das famílias entrevistadas, embora representem apenas uma amostra do total da população beneficiária. Muitas famílias já reconhecem o CRAS como um espaço importante de fortalecimento da condição social, de fortalecimento da autonomia e dos vínculos familiares e sociais. A partir do momento em que as beneficiárias começam a participar dos grupos identifica-se um processo de autonomia das famílias que passam a reconhecer seus direitos e têm acesso a outros benefícios sociais, embora reconheça-se que essa participação ainda seja limitada no município analisado.

Embora tenha se identificado um processo de intersetorialidade na implementação das condicionalidades desse programa social, constata-se que o município acaba sendo responsabilizado pela oferta dos serviços sociais e pelo acompanhamento desses compromissos das famílias beneficiárias. Um dos efeitos imediatos desse programa para a vida das pessoas beneficiárias, por meio das condicionalidades, consiste no acesso e na inserção da população vulnerável aos serviços sociais básicos, conforme retratado pelas beneficiárias. Contudo, conforme observa-se por meio dos relatos das profissionais, o Bolsa Família possui efeito somente no alívio da pobreza e não na superação da situação de vulnerabilidade social.

Algumas críticas foram apontadas também pelas profissionais, relacionadas à possibilidade de desonestidade das pessoas ao declararem seus rendimentos, dificuldades na administração do programa, a alimentação incorreta dos dados na plataforma SICON, a desmobilização do poder público em fortalecer o trabalho em rede, entre outros aspectos. Com este estudo destaca-se ser imprescindível que a Assistência Social, a Saúde e a Educação dialoguem na perspectiva territorial, considerando suas particularidades, limitações e oportunidades, superando os desafios de trabalhar com essa população, preenchendo lacunas, pensando na organização dos serviços que venham a fortalecer a rede de atendimento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Ainda, além de todos os avanços e sucessos obtidos após a implementação do Bolsa Família no Brasil, um dos maiores desafios, conforme revelado pelas profissionais, consiste em garantir o rompimento do ciclo da pobreza, da reprodução dos comportamentos dos beneficiários e do trabalho informal, além da necessidade de haver uma maior conscientização das famílias sobre a temporalidade do benefício. Nessa perspectiva, acredita-se que o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família é uma das ações que necessita de atenção compartilhada dos sujeitos envolvidos na execução e na gestão da Política de Assistência Social nas três instâncias (governo federal, estados e municípios), bem como nas áreas de saúde, educação e assistência social na perspectiva da intersetorialidade a partir de uma articulação das ações em diferentes escalas.

Identificou-se, ainda, a dificuldade do CRAS em sensibilizar a população a participar das ações promovidas, além da dificuldade em encaminhar essas pessoas ao mercado de trabalho, tendo sido sugerido pelas profissionais a criação de estratégias que possibilitem alternativas de geração de trabalho e renda a partir das particularidades e do perfil dessas pessoas, pois a questão da escolarização dessa população e a dificuldade de inserção delas no mercado trabalho constitui-se em uma lacuna importante do PBF.

Como sugestões para qualificar o PBF, foi sugerido pelos profissionais e pelos beneficiários que sejam realizadas algumas ações, como a qualificação do público-alvo por meio da educação e sua vinculação a cursos profissionalizantes, como o Pronatec, a criação de condicionalidade no programa vinculada à assistência social que garanta maior participação das famílias nas atividades promovidas pelos CRAS e compromissos relacionados com a profissionalização dessa população.

O mais grave para o caso de Chapecó são as considerações sobre as condições e a capacidade do poder público municipal em acompanhar essas famílias, conforme relatos das profissionais. O desafio do programa é garantir o trabalho de base que deve ser realizado pelos CRAS em virtude da dificuldade de sensibilização das famílias à participação das ações promovidas pelas profissionais, ao mesmo tempo em que caso um grande número de beneficiárias comesçassem a participar o município não teria condições de atender toda essa demanda. Nesses casos, são priorizadas para atendimento apenas as famílias beneficiárias em descumprimento das condicionalidades.

## REFERÊNCIAS

ALBA, Rosa Salete. **Espaço Urbano: Os Agentes da Produção em Chapecó**. Chapecó: Argos, 2002.

BARDIN, Lourence. **Análise do Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Lei nº 8742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015). **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI**. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/Suas**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução CIT Nº 7, de 10 de Setembro de 2009**.

Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

CARGNIN, Antonio Paulo; BANDEIRA, Pedro Silveira. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as “Portas de Saída” para os beneficiários do Bolsa Família. In: ETGES, Virginia Elisabeta; CADONÁ, Marco André (Orgs.). **Globalização em tempos de regionalização repercussões no território**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2016.

DELGADO, Nelson Giordani; BONNAL, Phillippe; LEITE, Sérgio Pereira. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2016.

ETGES, Virginia Elisabeta. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário; SILVEIRA, Rogério (Orgs.). **Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L.L.; MANCINI, R.F.; NETO, D.P. **Governança Territorial**. Conceito, Fatos e Modalidades. Rio Claro: UNESP-IGCE/Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

RÊGO. Walquíria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (Orgs.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**. Território e Sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

SEBENELLO, Daiana Cristina; KLEBA, Maria Elisabeth; KEITEL, Liane. Práticas de lazer e espaços públicos de convivência como potência protetiva na

relação entre juventude e risco. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 53-63, jun. 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNÁ, 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.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2012

SOUZA, Marcelo José Lopes. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.C.; CORRÊA, R.L. (Orgs.). **Geografia**: conceitos e temas. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 77-116, 2009.

Endereço para correspondência:

*Bruna Taize de Medeiros* – [bt\\_medeiros@hotmail.com](mailto:bt_medeiros@hotmail.com)  
Avenida Independência, 2293  
96.815-900 Santa Cruz do Sul/RS, Brasil

*Rosane Bernardete Brochier Kist*  
Avenida Independência, 2293  
96.815-900 Santa Cruz do Sul/RS, Brasil