

**PERCEPCIONES DE USUARIOS, GESTORES Y REPRESENTANTES DE INSTANCIAS  
DE CONTROL SOCIAL SOBRE LAS CONDICIONALIDADES DE SALUD DEL  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA  
- PROGRAMA BRASILEÑO DE ASISTENCIA FAMILIAR –  
EN EL MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO**

Aline Souto Maior<sup>1</sup>

**PRESENTACIÓN**

El Programa Bolsa Família (PBF) Beca Família - Programa brasileño de Asistencia Familiar - creado en octubre de 2003 a través de la Medida Provisoria nº 132 es un programa de transferencia de renta condicionada, a nivel nacional, destinado a familias pobres y extremadamente pobres, siendo para ese programa consideradas extremadamente pobres las familias con renta per cápita de hasta R\$ 60,00 y pobres las con renta per capita hasta R\$ 120,00.

El PBF establece una agenda de condicionalidades a ser cumplida por las familias, ansiando así mejorar los indicadores educacionales y de salud. Por lo tanto, alía a la acción de emergencia de la transferencia del recurso monetario, iniciativas fundamentalmente en el campo de la salud y de la educación que al largo plazo posibiliten el incremento del capital humano y el rompimiento del círculo generacional de reproducción de la pobreza. (BRASIL, 2003).

PBF integra el Programa FOME ZERO [HAMBRE CERO], que establece como sus objetivos la seguridad alimentar y nutricional, la erradicación de la extrema pobreza y la conquista de la ciudadanía por la parcela de la población más vulnerable al hambre. PBF unificó cuatro programas federales de transferencia de renta: los Programas Bolsa Escola [Beca Escuela], Bolsa Alimentação [Beca Alimentación], Cartão Alimentação [Tarjeta Alimentación] y Vale Gás [Vale Gas]. La unificación de las intervenciones anteriores ha

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Fluminense – Programa de Estudios Postgraduados en Política Social

buscado mejorar la gestión y optimizar el gasto social del gobierno federal, incorporando las contrapartidas existentes en los programas de transferencia de renta anteriores y la gestión descentralizada. La importancia política, las inversiones y el número de beneficiarios dejan claro que es el Bolsa Família el principal programa social del Gobierno Lula.

Las contrapartidas relacionadas a los servicios de salud definidas en el ámbito del Programa son: mantener actualizados el calendario de vacuna y monitoreo del crecimiento y desarrollo de los niños menores de siete años, asistencia al prenatal y puerperio, participación en actividades educativas de salud y nutrición. En lo que se refiere a las contrapartidas de la educación, los niños y adolescentes deben tener frecuencia escolar mínima del 85%. La normatización del Programa determina todavía, que el no cumplimiento de las condicionalidades puede ocasionar la suspensión o bloqueo del beneficio.

El trabajo que presenté tiene como objetivo analizar el significado para los actores del programa (beneficiarios, gestores e instancias de control local) de las condicionalidades previstas en el Programa. Hay un gran debate teórico sobre la cuestión de las condicionalidades. Si de un lado algunos la defienden, como los teóricos que están produciendo las recomendaciones de CEPAL sobre transferencia condicionada de renta,<sup>2</sup> porque creen que las condicionalidades se constituyen en un incentivo para la mayor participación en acciones de salud y educación así potencializando otros derechos. Otros, como Lena Lavinas, afirman que fragiliza la noción de derecho en la medida que refuerza la obligación, el no cumplimiento puede ser punido y que un derecho, en el caso el derecho a la renta, no puede tener condición para ser accedido.

En ese trabajo utilicé para análisis el material colectado en grupos focales con beneficiarios y entrevistas semiestructuradas con gestores e instancia de control social por el equipo de la investigación “Repercusiones del Programa Bolsa Família en la Seguridad Alimentar y Nutricional de las Familias Beneficiadas”<sup>3</sup>, a la cual estoy asociada, a través de mi orientadora Prof. Luciene Burlandy, consultora temática de la investigación bajo la coordinación general de Francisco Menezes.

---

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

<sup>3</sup> Investigación realizada por el IBASE con financiación de FINEP, propuesta por el Grupo REDES

Esa investigación, realizada en ámbito nacional tiene como objetivo general la identificación de la repercusión del Programa Bolsa Família (PBF) en las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de las familias beneficiadas, considerando los factores asociados a ese proceso. Así su objetivo principal no es evaluar el Programa Bolsa Família de forma más amplia, por no ser un estudio evaluativo en su sentido más estricto, todavía que traiga elementos importantes para una revisión del programa. Dentro de sus objetivos, la investigación conjuga elementos de análisis referentes al proceso de implementación del programa y su funcionamiento (en la óptica de gestores, titulares del PBF, y base documental); la adecuación del programa con relación a las características de las familias beneficiadas y a las demandas que se imponen en el campo de las políticas públicas, en especial salud y educación condicionalidades del programa; las repercusiones en las condiciones de pobreza y (in)seguridad alimentaria y nutricional, destacando, así, aspectos de los propios resultados del programa en la óptica de esas familias.

Caracterizo el Programa Bolsa Família, en cuanto un Programa de Transferencia Condicionada de Renta, como alternativa para el enfrentamiento del hambre y de la pobreza, expresiones de la cuestión social. El análisis de la cuestión social es indisoluble de las configuraciones asumidas por el trabajo y por el proceso de acumulación, y se encuentra necesariamente situada en un ring de disputas entre proyectos societarios, informados por distintos intereses de clase, acerca de concepciones y propuestas para la conducción de las políticas económicas y sociales (IAMAMOTO, 2003).

En el escenario actual marcado por la reestructuración del mundo del trabajo, por el estándar de acumulación flexible y por la “precarización” de las condiciones de trabajo, el debate sobre las relaciones entre asistencia y trabajo están retomándose a partir del enfoque sobre los desafíos de la inserción social.

En ese contexto es que proliferaron programas de transferencia condicionada de renta, las experiencias internacionales se inician más expresivamente a partir de los años 80 y en el caso de Brasil, a partir de la década de 90 con la aprobación del Proyecto de Ley que proponía el Programa de Garantía de Renta Mínima. Siendo esa discusión también puntuada por el debate en torno de la noción de mínimos sociales, presente desde la Constitución Brasileña de 1988, en la Ley Orgánica de la Asistencia Social y más recientemente en la

implementación y consolidación del Sistema Único de la Asistencia Social (SUS). Sin embargo, no desconsidero que las propuestas acerca de transferencia de renta remontan a Thomas Paine en el siglo XVIII, y que la inglesa Speenhamland Law de 1795 puede incluso ser considerada la primera iniciativa de transferencia de renta, pues era una complementación monetaria al salario de trabajadores pobres calculada con base en el precio del pan (POLANYI, 2000). Además, Europa acompañó los primeros programas de transferencia de renta todavía en los años de 1930.

Lo que podemos identificar es que la transferencia de renta es hoy tendencia mundial en el enfrentamiento de la pobreza. Se percibe que, en los varios programas similares al PBF en vigor en países de América Latina, los ejes principales de esos programas, fundamentalmente, la garantía de una renta mínima, la emancipación femenina y combate de la feminización de la pobreza, la mejoría de las condiciones de salud de las mujeres/madres y niños y la universalización de la enseñanza básica, estonces presentes en el documento Objetivos de Desarrollo del Milenio (CEPAL, 2005).

A despecho de las similitudes se observa que el diseño operacional, los procesos de catastro, selección y monitoreo de los programas de transferencia condicionada de renta varían de acuerdo con las diferentes dinámicas políticas-institucionales locales (Magalhães. Et al. 2007). Lo que ocurre inclusive en relación al mismo programa, aunque el diseño sea el mismo, las enormes y históricas diferencias regionales brasileñas contribuyen para que haya una gran heterogeneidad en el proceso de implementación local, lo que permite que sean observados diferentes resultados y niveles de efectividad del programa. (Arretche, 2001). En el caso de ese estudio delimito el objeto al Municipio de Rio de Janeiro.

Entiendo que la implementación del Programa en los Municipios de Gran Porte presenta especificidades con relación a la disponibilidad de servicios públicos, caracterización de la población, posibilidades distintas de acceso a la generación de empleo y renta, localización de la población, impacto de la violencia en las dinámicas familiares y fundamentalmente en el acceso a la información, entre otras.

Creo que la comprensión cuidadosa de las características de las familias atendidas en las grandes ciudades brasileñas, bien como de los propios contextos en que viven, es primordial para analizar e indicar caminos para la mejor adecuación de los programas de

transferencia de renta condicionados a las múltiples necesidades de esos grupos. Lo que pretendo es construir un análisis que, a partir de la percepción de los actores envueltos en el programa, pueda orientar propuestas de mejoramiento del programa con relación a la exigencia o no de condicionalidades, con cuales objetivos y con que estrategias y garantías. Teniendo así un compromiso con el constante perfeccionamiento de esa importante política social que es el Programa Bolsa Família, en el sentido de la garantía del derecho a la renta.

### **CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS**

Ese estudio que tiene como principales fuentes de informaciones y datos los oriundos de la percepción de actores directamente envueltos con el programa, los titulares del beneficio, los gestores locales. La investigación se realiza a partir de los grupos focales con beneficiarios y entrevistas semiestructuradas con gestores locales y representantes de las instancias de control social del PBF de la Ciudad de Rio de Janeiro (RJ) capital de su estado, ciudad de gran porte que cuenta con expresivos cuantitativos de beneficiarios del PBF (alrededor de 100 mil familias).

La investigación de la que parte ese estudio siguió el protocolo de ética en investigación con seres humanos y se ha aprobado por el Comité de Ética de la Fundación Oswaldo Cruz. La colecta de datos ocurrió entre los meses de junio y agosto de 2006. Para componer el universo investigado, han sido elegidos cinco estados brasileños capaces de representar las diferencias regionales. En cada uno de los estados, han sido seleccionados tres municipios, contemplando distintos contextos socioeconómicos, culturales y políticos, totalizando 15 municipios investigados. En ese estudio vamos basarnos solamente en Rio de Janeiro. En cada uno de los municipios seleccionados, han sido realizados:

- un Grupo Focal con titulares del programa;
- una entrevista semiestructurada con el(la) gestor(a) local del Programa Bolsa Família (PBF);
- entrevistas semiestructuradas con representantes de las secretarías de Salud, educación o Asistencia Social – se buscó entrevistar un total de tres gestores por municipio, representantes de las áreas de salud, educación y asistencia social, en

la mayor parte de los casos, el(la) gestor(a) local del programa era un(a) representante de la asistencia social;

- un(a) representante de la sociedad civil en la instancia designada para realizar el control social de PBF.

Las entrevistas y los grupos focales han sido gravados, transcritos y la identificación de los integrantes mantenida en sigilo.

Las entrevistas, que han sido basadas en guía de cuestiones previamente establecido han tenido como objetivo principal levantar aspectos relacionados al funcionamiento del programa en cada una de las localidades, suministrando subsidios tanto para el entendimiento de las informaciones levantadas en los grupos focales como para análisis más general sobre el diseño operacional del programa. Han sido abordados temas relacionados a la gestión del programa, como catastro, condicionalidades, control social, intersectorialidad, gestión compartida, y, todavía, a las opiniones de gestores(las) sobre las repercusiones del programa en la seguridad alimentar de las familias. Para efectos de ese estudio nos inclinaremos a las cuestiones relacionadas a las condicionalidades de salud.

Aquí analizaré al grupo focal del Rio de Janeiro que ha contado específicamente con moradores(as) de chabola – ya que en esos espacios se concentran los beneficiarios del Programa en la Ciudad – siendo los participantes moradores y moradoras de Cidade de Deus, de Rocinha, de Santa Marta y de Boréu – al todo fueron 12 participantes, 10 mujeres y 2 hombres.

La gran diferencia en el cuantitativo de participantes femeninos y masculinos se debe a una orientación del programa que coloca la titularidad preferentemente bajo la responsabilidad de las mujeres de la familia. Esa recomendación es justificada por el programa como una iniciativa para enfrentar la feminización de la pobreza, también para favorecer la mayor autonomía de las mujeres y todavía por creer que siendo las mujeres a recibir el recurso financiero ese tiende a atender más las necesidades de consumo de las familias, ya que en la ótica del programa son las mujeres madres que detienen ese tipo de conocimiento.

Los grupos focales han sido basados en guía previamente establecido, abordando las siguientes temáticas: utilización del recurso, percepciones sobre cambios a partir del

PBF, perfil de consumo alimentar, cambios en la alimentación a partir del PBF, acceso a los alimentos, preferencias alimentares, alimentación saludable, relaciones sociales de género, funcionamiento del programa y Bolsa Família como derecho. En relación al consumo es preciso identificar el significado para el sentido de pertenecimiento que el mismo posibilita. Al contrario de largas prácticas anteriores, de espera en fila para el recibo de una cesta básica el PBF permite que la familia saque dinero con una tarjeta magnética – como cualquier otra persona en el país- para consumir lo que sea de su elección. En una sociedad que valoriza tanto el consumo no es difícil entender porque muchas veces ese recurso será usado para comprar productos valorizados socialmente como zapatillas para los adolescentes y productos de alimentación infantil característicos de la clase media, los “*danoninos*” [yogur].

Los grupos focales consisten en una conversa en grupos pequeños, relativamente homogéneos, sobre temas específicos previamente definidos, presuponiendo que la interacción entre individuos favorece la construcción y la expresión de opiniones. Para tal, un moderador o una moderadora actúa en el sentido de conducir el debate desde cuestiones más generales hasta las más específicas, estimulando la participación de todos(as) y la expresión de puntos de vista colectivos e individuales (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005).

La lectura del material transcrito de los grupos focales y entrevistas semiestructuradas es orientada por la búsqueda de comprender el significado de las condicionalidades del programa llevando en consideración las condiciones de vida y los contextos históricos, sociales, ideológicos de esas hablas. Comprendiendo como nos enseña GINZBURG (1996, p. 27):

...de la cultura del propio tiempo y de la propia clase no se sale a no ser para entrar en el delirio de la ausencia de comunicación. Así como la lengua, la cultura ofrece al individuo un horizonte de posibilidades latentes - una jaula flexible e invisible dentro de la cual se ejercita la libertad condicionada de cada uno.

Lo importante no es analizar las informaciones que esos actores tienen sobre el programa, pero como la absorben, elaboran a partir de su experiencia y principalmente como esa su apropiación puede indicar importantes caminos para la implementación de políticas públicas. Entendiendo apropiación como define Chartier (1990, p.27-28):

La apropiación tal como la entendemos, tiene por objetivo una historia social de las interpretaciones, remetidas para sus determinaciones fundamentales (que son sociales, institucionales, culturales) e inscritas en las prácticas

específicas que las producen. Conceder de este modo atención a las condiciones y a los procesos que, muy concretamente, determinan las operaciones de construcción del sentido...

El objetivo es no reproducir las hablas y sin aprehender lo más posible las representaciones de esos actores. En ese sentido, mi análisis busca contemplar los siguientes aspectos: contexto externo; el contenido del propio discurso; el perfil de las personas entrevistadas (actividades productivas y de trabajo de las familias, condiciones de vida, local y región de habitación, aspectos étnicos y culturales, la inserción política de los gestores y gestoras).

Compete resaltar que los beneficiarios de Programas de Transferencia de Renta, como los participantes de ese estudio, debido a su condición de pobreza e incluso de extrema pobreza han sido vistos, o mejor invisibilizados, como los no empleables, la clase inferior, aquello de quien el sistema mundial capitalista puede prescindir. La propia existencia de tantos programas como ese alrededor del mundo, muestra como la producción de personas indeseadas se convirtió en un fenómeno mundial (BAUMAN, 2005).

Esas personas, a quién son negadas las posibilidades de vivir otras identidades (como aquellas conferidas por el espacio ocupado en la producción social) que no la del excluido, se ven ante el desafío de encontrar soluciones solos para problemas generados socialmente, y pueden contar muy poco con la protección estatal (BAUMAN, op. cit.). Es fundamental no perder de vista las consecuencias objetivas y subjetivas causadas por el enfrentamiento cotidiano de esas condiciones. Por eso es tan importante rescatar el discurso de esos actores, en la tentativa de diseñar programas sociales que se aproximen más de las necesidades de la población a quién se dirigen.

## **ANÁLISIS DE LOS DATOS**

La mayoría de los beneficiarios conoce las condicionalidades en el campo de la educación, un número menor de participantes sabía cuales son las condicionalidades de la salud, siendo que en la salud la condicionalidad más conocida es la vacunación infantil. La apropiación de las condicionalidades por parte de los beneficiarios puede ser entendida como una consecuencia de la apropiación del Programa por parte de las respectivas secretarías.



La representante de la secretaría de salud entrevistada consideró que hubo un aumento en la demanda de salud, para ella el Bolsa Família debe ser visto como una “puerta de entrada” para el sistema de salud. Una fragilidad identificada por ella es que las condicionalidades del Programa atraen para las unidades de salud sólo mujeres y niños y no los hombres que tradicionalmente son los que hacen menos uso del sistema de salud, principalmente en lo que dice respecto a la prevención. Todavía según la entrevistada, cuando el gobierno federal realiza campañas del Bolsa Família, principalmente por la televisión, la búsqueda a las unidades de salud es masiva.

De un modo general los beneficiarios aprueban las exigencias colocadas por las condicionalidades. Consideran las condicionalidades como obligaciones de los padres, con las que ya cumplían incluso antes del Bolsa Família, principalmente frecuencia escolar y vacunación. Gestores, miembros de las secretarías y de las instancias de control social también tienden a aprobar la exigencia de las condicionalidades.

A pesar de la gran mayoría de los beneficiarios afirmar que incluso antes del Bolsa Família sus hijos ya frecuentaban la escuela, afirman que esta exigencia aumentó el número de niños en la escuela. En el grupo estudiado aquí - realizado con moradores de chabolas de Rio de Janeiro todas ellas comunidades que sufren las consecuencias del tráfico de drogas que están cooptando muchos niños, jóvenes y adolescentes para el mundo del crimen - aparece la idea de que el Bolsa Família puede contribuir para disminuir el involucramiento de niños con la criminalidad debido a la condicionalidad de la frecuencia escolar. Como podemos verificar en esa habla de uno de los participantes del grupo focal con beneficiarios:

Entonces, entiendo eso. Bolsa Família ha sido hecho para mantener los niños fuera de la calle, fuera de la criminalidad y los padres concientizarse, sabiendo que todo mes hay uno para ellos recibir, ellos van a buscar mantener los niños en la escuela y vacunada. Si no tiene nada para recibir iba a continuar de la misma manera que está.

Así percibimos que la condicionalidad permite al beneficiario vislumbrar una perspectiva de un futuro diferente, mejor del que el que ha visto en el cotidiano, perspectiva que justifica en el discurso oficial del programa la existencia de las condicionalidades.

El hecho del Bolsa Família ser visto por muchos de los entrevistados, tanto beneficiarios como gestores, como una “continuación” del Bolsa Escola refuerza el

compromiso con las condicionalidades de la educación, lo que se relaciona también con el trabajo previo que las secretarías de educación ya realizaban en el Bolsa Escola. Totalmente diferente de la trayectoria de la salud, ya que el Bolsa Alimentación, antecesor del PBF en la salud, no tenía ese tipo de exigencia. El desconocimiento sobre las condicionalidades de la salud es agravado por la calidad de la información y organización de los servicios para orientar la población usuaria, muchas veces no quedando claro que miembros de la familia (ejemplo es la necesidad de comparecencia de las mujeres de la familia entre 10 y 60 años para informar si hay embarazo para que se pueda evaluar si la condicionalidad del prenatal está siendo cumplida).

Lo que se percibe a través de las hablas de los beneficiarios es que las condicionalidades exigidas por el programa funcionan como un **incentivo**, pero también como una **amenaza**.

A pesar de aprobada por gestores y beneficiarios las condicionalidades precisan ser problematizadas con relación a constituirse en criterio de punición como suspensión y hasta desconexión del programa. Como podemos verificar en esa colocación de uno de los participantes del grupo focal:

¿Mi idea sería en el caso, pienso que se realizó el Bolsa Família para qué? Para que las personas tengan una convicción de la vida que leva allá fuera y mantengan los niños siempre en la escuela, con la tarjeta de vacuna siempre actualizada. Porque allá en la localidad donde vivo hay muchas madres que precisan del Bolsa Família, pero no reciben el Bolsa Família porque no tiene el niño en la escuela, no tiene el niño vacunado correctamente. Entonces, pienso que eso se hizo para concientizar la persona a mantener el niño en la escuela y vacunada, por eso ellos crearon ese Bolsa Família.

Deben ser problematizadas también principalmente debido a las condiciones en que el municipio ofrece servicios de salud y educación, sin condiciones de realizar un buen acompañamiento de las condicionalidades. Eso por cuestiones que los propios representantes de la gestión entrevistados apuntan: dificultad de localización de las familias por cuestiones de urbanización, cambios frecuentes ocasionados por violencia, cobertura de los servicios de salud básica como el PSF que en la ciudad de Rio cubre cerca de 10% de la población y otros, además de los problemas graves de los sistemas de información del programa en que deben ser lanzadas las informaciones sobre cumplimiento de

condicionalidades. Además de mejorar los servicios y el acceso a los mismos hay que invertirse más en las instancias de control social para la realización del acompañamiento. Como relatado en la habla de la representante de la Secretaría de Salud:

Entonces la mayor queja de los profesionales involucrados en el Bolsa Família es el sistema. Además, la cuestión de la concentración de la población en el final de los períodos de acompañamiento, eso es una dificultad que genera, muchas veces genera tumulto en las unidades de salud. Y para atender en el tumulto, en la confusión eso es una dificultad grande. Por supuesto que el número de familias acompañadas es difícil. Pero de un modo general los equipos envueltos, ellas se quejan mucho más de eso, del programa, del tumulto generado a veces por la concentración en determinados períodos. Y una otra dificultad que la gente tiene es en la búsqueda activa. Eso es una dificultad, ¿por qué? La gente tiene aquí en Rio situaciones que pienso que son muy características de nuestra ciudad... la dirección que la familia informa. Para usted hacer una visita en una familia usuaria del Bolsa Família no es fácil. Hacemos muchas, pero no es nada fácil. Las direcciones son extremadamente confusas, erradas, muy difíciles de localizar, en comunidades que ni siempre conseguimos tener el acceso facilitado por las innúmeras cuestiones de nuestra ciudad.

Aunque las hablas tanto de los gestores como de las familias en torno de las condicionalidades indiquen aspectos positivos ya que contribuyen para ganancias en escolaridad y salud principalmente para los niños, casi nunca es mencionada la existencia de actividades complementares para adultos de entre las condicionalidades del programa. Lo que puede reflexionar una inferior valoración tanto por parte de los gestores como de los propios beneficiarios de la importancia del cuidado que las mujeres de la familia – ya que las condicionalidades de salud para adultos tienen en ellas su objetivo - deben recibir y no solamente proveer.

En lo que se refiere a la atención en los puestos de salud, los entrevistados apuntaron para la existencia de extensas filas, largas esperas durante la madrugada para conseguir marcar la consulta o examen y pésima calidad de la atención, eso puede acabar por reforzar la percepción de exclusión y de favor, ya que el derecho no es garantizado. Conforme las hablas a continuación:

En el puesto de Botafogo ahora está horrible. Tengo que ir de madrugada.

Allí usted tiene que despertarse a las tres y treinta de la mañana, quedar en una fila así en frente al DPO que es una calle de Cidade de Deus. Y

generalmente como es en el fin de semana, vamos decir así, de domingo para el lunes, entonces pasan aquellos lobos allá, entonces lanza las cosas.

Pienso que la atención del puesto debe mejorar, porque está horrible.

Está horrible. Eso cuando conseguimos un número. Porque a veces queda en aquella fila allí por la noche toda y no consigue el número de mañana. Pienso que ellos deberían tener respeto con el ciudadano. Por ejemplo, ¿si lego a las cuatro horas de la mañana, voy a quedarme en el lado de fuera? ¿Un puesto enorme como aquel con un guardia allá dentro durmiendo? Él podría abrir el portón y dejarme sentar allá en el banco esperando el puesto abrir. Pero no, tengo que quedarme penando en el lado de fuera.

Los costos para las familias del cumplimiento de las condicionalidades son diferenciados, debido a la distancia de residencia a los servicios públicos, aislamiento geográfico de algunas familias, por problemas de transporte, precariedad de las formas de acceso, de entre otros. El acceso a los servicios es desigual, el precio para frecuentar los servicios puede ser la fila, la falta de atención, la necesidad de retorno constante en función de la precariedad de la atención. De esa forma, este “costo” pago por las familias también varía en función del propio tipo de servicio, la atención prenatal puede ser más costosa que la vacunación, pues el acceso a este servicio es más facilitado a través de las campañas.

Aunque haya surgido por parte de la gestión la concepción de integración entre los programas, o sea, del PBF servir de puerta de oportunidad para inserción de las familias en otros programas como habitación, generación de empleo y renta, educación de adultos entre otros, a partir de la identificación por los técnicos en el acompañamiento de esas necesidades, esto difícilmente ocurre por causa de las múltiples actividades que el sector de salud debe realizar. El programa de cierta forma coloca una demanda mayor para los servicios de salud.

El habla a continuación de la representante de la Secretaría Municipal de Salud ilustra bien:

Lo que hemos discutido mucho en la secretaría de salud es el acompañamiento para más allá de las condicionalidades. Para que nosotros en la atención a esas familias no perdamos en el pesaje, en la conferencia en la tarjeta de vacunación y que podamos utilizar la salud como una puerta de entrada de acceso a otros programas de la propia

alcaldía o no. Pero que pretendan una atención a las demandas concretas de las realidades que esas familias viven. Entonces eso es una batalla que hemos enfrentado. Pero el acompañamiento es difícil, porque es enorme, son muchas familias. Entonces en algunos momentos imaginamos que las personas están en el proceso mecánico de la conferencia de la tarjeta. En fin, entonces hemos tentado desarrollar acciones en ese sentido.

El grupo focal muestra que los costos, tanto monetarios como de tiempo gasto por las familias, son altos para cumplir las condicionalidades. El análisis de estos costos y su relación con el valor del beneficio es importante para evaluar las condiciones de acceso a las políticas públicas así como la información sobre la calidad de la atención, el acceso a medicamentos y exámenes complementares más allá del tiempo y distancia transcurrida para el acceso al centro de salud. Por supuesto que estos costos podrían ser minimizados con la mayor implantación del Programa Salud Familia en la Ciudad (lo que en el caso de Rio de Janeiro según datos oficiales de la Secretaría Municipal de Salud cubre sólo alrededor del 10% de la población). Esa estrategia es apuntada por la propia representante de SMS:

PSF también está trabajando en el acompañamiento de las condicionalidades, el personal ayuda bastante. En algunas áreas de la ciudad esa estrategia es fundamental para el acompañamiento.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

A pesar de la tendencia declinante de la desigualdad de renta en Brasil experimentada en los últimos años, más de un tercio de la población es pobre. Las políticas públicas brasileñas han tenido un efecto paradójico en la medida en que presentan poca capacidad de promover la equidad. Aunque pueda lograr éxito en la mejoría de las condiciones de vida de la población beneficiaria, se debe discutir el PBF teniendo en vista que él condiciona el derecho de acceder una renta mínima al cumplimiento de condicionalidades. Esa exigencia de contrapartida es una cuestión central del programa, y sin duda es también polémica. El debate gira en torno de que las condicionalidades pueden contribuir significativamente para el acceso de contingentes importantes de la población históricamente excluidos de los servicios sociales, sin embargo en la medida que el derecho

es condicionado pueden ser amenazados los principios de ciudadanía. Y todavía es fundamental rescatar que las condicionalidades dicen a respecto de discursos disciplinadores fundamentales de la modernidad que son justamente la salud y educación. Discursos valorizados tanto por las corrientes políticas de la Derecha como de la Izquierda por lo identificar como importante garantizador de bienestar social.

Para aquellos que defienden el acceso condicionado a la transferencia una de las justificativas de la exigencia de contrapartidas es justamente la posibilidad de desarrollar capital humano capaz de garantizar, en el futuro, la emancipación de los grupos familiares en relación a ese tipo de programa, evidenciando que los programas tienen una preocupación en garantizar un bienestar que sea permanente. El análisis de las hablas de los actores envueltos en el programa, tanto beneficiarios como gestores, apuntó justamente para esa concepción. Demostrando que para los mismos, de un modo general la condicionalidad no debe ser abolida y sin garantizada el su cumplimiento por medio de servicios de salud y educación de mayor calidad.

Se puede concluir que para esos actores el no acceso a esos servicios, aunque precario, es más amenazador para la garantía de su ciudadanía que la condicionalidad del derecho a la renta. Lo que probablemente puede ser explicado por el hecho de que, incluso para aquellos usuarios que consideran el Programa un derecho y no una ayuda del gobierno como otros, el derecho a la renta debería ser garantizado por el acceso al trabajo primordialmente. Así, la perspectiva de hijos más bien educados y con mejores condiciones de salud que diferentemente de ellos puedan garantizar su sustento por medio del trabajo y no por programas asistenciales, parece orientar sus evaluaciones positivas sobre las condicionalidades.

Se debe todavía destacar la similitud en el contenido de las hablas de los gestores con la habla de los beneficiarios, con relación a las condicionalidades, visto que ambos los grupos tienden a caracterizarla más positivamente, a pesar de ser actores en condiciones tan diferentes en relación al Programa. Los representantes de la gestión son profesionales de nivel superior, servidores públicos ocupantes de cargos en comisión. Mientras los beneficiarios son moradores de chabolas cariocas que viven en situación de pobreza y/o extrema pobreza. Aquí podemos percibir, que es posible por el acompañamiento seguido que

las familias hacen en la red de salud, educación y asistencia, que las mismas estén incorporando el discurso técnico orientado para la valorización de las condicionalidades que es difundido en el sentido de incentivar las familias al su cumplimiento al mismo tiempo – recordando que el no cumplimiento de las condicionalidades puede punir los beneficiarios, pero pune el municipio disminuyendo el valor a ser repasado como contrapartida a la gestión local del Programa – que los profesionales pueden por el contacto con la realidad vivenciada por esas familias estar aprendiendo la real importancia que un programa como el PBF tiene para una población en esa condición de pobreza. Lo que importa aquí es resaltar que en ese caso se percibe que en lo que se refiere al Programa ha habido un compartimiento de ideas y valores entre estos actores. Lo que nos referencia al concepto de circularidad tratado por Ginzburg (op cit) que nos esclarece que no hay una cultura popular y una cultura erudita estanques que no se comunican, pero sí que las diferentes expresiones culturales presentes en una misma sociedad se encuentran, se cruzan, se influyen mutuamente y son internalizadas por diferentes sujetos.

Esa similitud entre los discursos también puede ser percibida cuando verificamos en la habla tanto de las familias beneficiarias como en la habla de los gestores una preocupación con la violencia urbana. En las hablas esos actores identifican el espacio de la clase como el espacio del peligro, de la risa del involucramiento y victimización por la violencia atribuidos al tráfico de drogas. Percebe que la calle dejó de ser el espacio del lúdico y de la interacción. Y que también esos actores no valorizaron en sus hablas, específicamente los gestores, los índices altos de violencia contra niños y adolescentes dentro del espacio doméstico.

Por todo lo expuesto, creo que la discusión sobre Programas de Transferencia Condicionada de Renta todavía precisa ser profundada llevándose en cuenta como apunta Lobato (2004) que: “La alteración de las relaciones sociales en el sentido de un bienestar permanente no es posible sin el cambio de la correlación prevaleciente de fuerzas. Eso implica que, también para evaluar la posibilidad de una política social generar bienestar permanente, es necesario identificar posibles cambios en la correlación de fuerzas a favor de confabulaciones políticas y/o mecanismos institucionales que indiquen proyectos, estrategias o incluso innovaciones gerenciales que favorezcan una nueva distribución de poder”.

La inversión a continuación en las investigaciones sobre los Programas de Transferencia Condicionada de Renta puede llevarnos a repensar estrategias para la mejora de los mismos, pero más importante que eso, clarificar nuestra comprensión sobre sus significados políticos y a aprehender de qué forma pueden contribuir para la construcción de Políticas de Garantía de Renta Mínima de Ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

BRASIL, Decreto 3877 del 24 de julio de 2001.

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

\_\_\_\_\_. Ley 10.836 del 09 de enero de 2004.

\_\_\_\_\_. Ordenanza MS/MDS nº 2509 del 18 de noviembre de 2004.

\_\_\_\_\_. Ordenanza MEC/MDS nº 3789 del 17 de noviembre de 2004.

CEPAL. Objetivos de Desarrollo del Milênio. Santiago de Chile, 2005.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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