



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Escola de Serviço Social
Pós Graduação em Serviço Social
Mestrado em Serviço Social

**Avanços e Limites do Programa Bolsa Família
em Itaguaí/RJ**

Sonia Silva

Rio de Janeiro
Agosto de 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Sonia Silva

**Avanços e Limites do Programa Bolsa Família
em Itaguaí/RJ**

Trabalho apresentado à Universidade
Federal do Rio de Janeiro como
requisito para a obtenção do título de
Mestre em Serviço Social

Orientadora: Prof Dra. Joana Garcia

Agradeço ao meu Bom Deus, por este presente!

Um reconhecimento especial à amiga e orientadora Prof Dr^a Joana Garcia pela dedicada orientação, estímulo e companhia para a realização deste trabalho. Sou grata por seu carinho e incansável atenção.

Ao Prof Dr Carlos Eduardo Aguilera (NESC/UFRJ.) e Prof^a Dr^a Rosana Morgado (ESS/UFRJ), pelas sugestões apresentadas na banca de projeto. Procurei segui-las.

Minha consideração à gestora Maria Izabel, à diretora Rita de Cássia e as assessoras Silvia Keiko, Suelene Ribeiro e Danielle do Valle pelo companheirismo na Secretaria Municipal de Assistência Social em Itaguaí. Ainda, à equipe profissional dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), pelo respeito, pelo trabalho de fortalecimento da PNAS e as grandes contribuições para este trabalho por meio da troca de conhecimentos e amizade. Aos supervisores técnicos dos CRAS e grandes amigos Jonhatan Bueno, Andresa Gouveia, Roberta Marinheiro e Mery Moreira.

Amiga Enoemis, sua admiração ajudou-me nesta caminhada.

Adriana Anselmo e Marcio Anselmo, amados irmãos, sou grata pela paciência e compreensão de me ter distante em momentos fundamentais de suas vidas para que pudesse hoje, concluir esse sonho.

Hilda Margarida, minha adorada mãezinha, a vida nos reservou mais esta dádiva, reconheço-a como parte de nossas histórias, assim, agradeço-te por tudo, pela educação, atenção, carinho e apoio.

Queridos Thiago e Igor, amados filhos, não teria chegado ao fim sem o cuidado que vocês me dispensaram. Chegamos, pois vocês existem em minha história.

Marcelo, amado meu, sou-lhe grata pela cumplicidade, amor e admiração. Por compartilhar de perto dos meus momentos de desânimo e grande ansiedade, sem me deixar desistir.

Dedico esta conquista aos meus três amores:

Marcelo, Thiago e Igor

*“Ando devagar porque já tive pressa,
E levo esse sorriso, porque já chorei demais,
Hoje me sinto mais forte, mais feliz quem sabe,
Só levo a certeza de que muito pouco eu sei, ou
Nada sei, conhecer as manhas e as manhãs,
O sabor das massas e das maçãs.
É preciso amor pra poder pulsar, é preciso paz
Pra poder sorrir, é preciso a chuva para florir.”*

Amir Sarter

Sumário

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS.....	7
SIGLAS UTILIZADAS.....	9
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 – SOBRE ASSISTÊNCIA E ASSISTIDOS.....	17
1.1- PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL.....	25
1.2- ATUAL CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	31
1.3- DOS POBRES E DAS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO (CONCEPÇÕES SOBRE POBREZA E SOBRE ASSISTÊNCIA).....	33
CAPITULO 2: FAMÍLIA(S) E POLÍTICA SOCIAL – NOVIDADES E PERMANÊNCIAS	36
2.1- FAMÍLIA (S) COMO OBJETO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	39
CAPITULO 3: BREVE CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	51
3.1- A BASE LEGAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS).....	51
CAPÍTULO 4: O PERCURSO E AS ESCOLHAS METODOLÓGICAS	84
CAPÍTULO 5: CONSIDERAÇÕES ACERCA DO OBJETO: O QUE O TRABALHO DE CAMPO REVELOU (E OCULTOU)	91
AS ENTREVISTAS E DADOS DOS FORMULÁRIOS.....	99
INDICAÇÕES FINAIS	133
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	141

Lista de quadros e gráficos

Quadros

Quadro 1: Configurações acerca do Estado, Sociedade e Proteção Social

Quadro 2: A garantia do equipamento do SUAS em Território Nacional

Quadro 3: Número de municípios habilitados no SUAS: 5.466

Quadro 4: Benefícios financeiros dos Programas Remanescentes

Quadro 5: Concessão do Benefício / Renda familiar per capita mensal de até R\$ 69,00 / Valor Recurso recebido

Quadro 6: Concessão do Benefício / Renda familiar per capita mensal de R\$ 69,01 a R\$ 137,00 / Valor Recurso recebido

Quadro 7: Condicionalidades do PBF

Quadro 8: Descumprimento de Condicionalidades do PBF – Benefício Básico e Variável

Quadro 9: Descumprimento de condicionalidades do PBF – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)

Quadro 10: Agenda Base para acompanhamento de condicionalidades

Quadro 11: Datas para as repercussões em 2009 no pagamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades

Quadro 12: Proteção Básica e Proteção Especial no Município de Itaguaí

Quadro 13: Composição da equipe mínima segundo Orientação MDS para o CRAS (PNAS/SUAS)

Quadro 14: Composição da Equipe dos CRAS no Município de Itaguaí / janeiro de 2009

Quadro 15: O perfil do PBF em Itaguaí – MDS/jul de 2009.

Quadro 16: Perfil dos responsáveis legal no PBF

Quadro 17: Causas do descumprimento das condicionalidades no Município de Itaguaí

Quadro 18: Identificação e registro dos motivos de baixa frequência escolar

Quadro 19: CRAS em Itaguaí

Quadro 20: Algumas falas de usuários e técnicos

Quadro 21: Descumprimento de condicionalidades – panorama dos Estados Brasileiros e do Município de Itaguaí / em ordem decrescente (%)

Quadro 22: Serviços disponibilizados nos CRAS

Gráficos

Gráfico 1: Pessoas ocupadas, segundo vínculo nas ONG

Gráfico 2: Trabalhadores da Assistência, segundo Vínculo

Gráfico 3: Trabalhadores CRAS, segundo vínculo

Gráfico 4: Órgão Gestor da Assistência Social partilhado com outras políticas setoriais

Gráfico 5: Numero de Pessoas por Domicílio

Gráfico 6: Perfil dos Responsáveis por sexo

Gráfico 7: Escolaridade dos Responsáveis

Gráfico 8: Idade do Responsável legal pelo Benefício

Siglas utilizadas

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDAC	Conselho Municipal do Direito da Criança e Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CND	Certidão Negativa de Débito
CPF	Certificado de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
GM	Gabinete do Ministério
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NAF	Núcleo de Atendimento à Família

NOB	Norma Operacional Básica
ONG	Organização Não Governamental
PAIF	Programa de Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PJC	Projeto Juventude e Cidadania
PNAA	Programa Nacional de Acesso a Alimentação
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RH	Recursos Humanos
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESAN	Secretaria nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

Introdução

O presente estudo tem como objeto principal de análise as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Itaguaí/RJ. Busca retratar aspectos, em geral, pouco valorizados acerca da condução da Política de Assistência Social, tais como o processo de acompanhamento às famílias e a qualidade do acesso aos serviços considerados direitos compulsórios, como ensino e saúde. Como uma forma de abordagem crítica ao campo dos direitos sociais, procura salientar mudanças, bem como reedições relativas às formas tradicionais de intervenção sócio-assistenciais.

O Programa Bolsa Família¹ caracterizou-se como um observatório de investigação privilegiado no que tange o acompanhamento às famílias em descumprimento das condicionalidades. Devido ao seu desenho como programa social que envolve ações intersetoriais e cobre um montante expressivo de beneficiários, o Programa oferece várias perspectivas possíveis de abordagem investigativa. Neste caso, pretende-se explorar a dimensão operativa² que decorre do descumprimento - por parte das famílias - das ações que lhes caberiam diretamente, ou seja: frequência escolar e visitas periódicas aos serviços de saúde. Este estudo foi desenvolvido a partir do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS em Itaguaí, tendo como base de dados os anos de 2004 até 2008.

Os alvos principais das ações dos CRAS são as famílias e as comunidades que compõem sua territorialidade (abrangência geográfica, com características

¹ Ao tomar o PBF como uma referência exemplar, busca-se configurá-lo como um dos programas relacionados à Política de Assistência e não como equivalente funcional da mesma.

² Por dimensão operativa, pretende-se indicar todas as ações que são produzidas pelas equipes envolvidas no PBF envolvendo as famílias beneficiárias.

semelhantes de cultura, hábitos, dinâmica social etc.). Programar ações que garantam a inserção e mais, a participação consciente e ativa desses sujeitos, caracteriza-se como um desafio complexo diante da conjuntura político-econômica, caracterizada pela retração do Estado e pela diminuição do gasto social. (PNAS/2004)

Problematizar as metas e resultados do Programa Bolsa é imprescindível, destacando-o como um programa dependente da articulação das políticas de assistência social, saúde e educação, de acordo com a base documental que o define. Neste sentido, três hipóteses foram inicialmente aventadas e submetidas a um exame mais criterioso: 1) em geral as famílias são sancionadas, logo responsabilizadas com a perda do benefício em virtude das fragilidades políticas e operacionais de políticas sociais setorizadas; 2) existem limites que impossibilitam a efetivação da *intersectorialidade* na execução das políticas sociais; e 3) a transferência de renda, mesmo condicionada à exigência de acesso aos serviços públicos, não viabiliza a mobilidade social das famílias pobres e/ou extremamente pobres.

A realidade política e econômica que o Brasil enfrenta no novo milênio não favorece estratégias de inclusão social executadas isoladamente. A Proteção Social evocada na Política Nacional de Assistência Social sugere uma costura necessária que envolve diferentes atores e instâncias sociais (famílias, comunidades e as diversas instituições sociais) em suas mais diversas formas de relações sociais.

Programas sociais como PBF, ao elegerem a família como referência privilegiada, apostam no fortalecimento dos vínculos de socialização primária,

no aumento do capital social e não apenas no repasse de recursos materiais. Opera-se, assim, uma rerepresentação da família como unidade estruturadora das relações sociais. Acompanhar as famílias implica em fortalecer uma vocação positiva a elas atribuída. Por ser caracterizado pela vulnerabilidade inerente à condição de pobreza, este acompanhamento tende a assumir um híbrido de proteção e controle coercitivo. Esta é outra hipótese - cujo exame tende a produzir evidências menos objetivas - que este estudo busca privilegiar.

O segmento social beneficiado por tais programas sociais é, majoritariamente, de origem social pobre e orientado pela assistência social ainda como favor. São altamente comprometidos por uma dinâmica social de crescente desigualdade, impedindo-lhes o acesso pleno às políticas sociais³ e ao reconhecimento de seus direitos essenciais⁴.

Refletir a totalidade das ações pertinentes às políticas sociais e, daí para além das oferecidas e disponíveis na unidade Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)⁵, constitui-se parte do desafio em questão, pois se depara com o risco de setorizar e/ou fragmentar as diversas expressões da questão social e assumir um discurso falacioso ao considerar que “um programa” é suficiente como estratégia de incorporação.

O presente estudo está dividido em duas partes compondo cinco capítulos. A primeira parte explorou as referências conceituais e suas

³ Políticas sociais de assistência social, mas também de educação, saúde, habitação, lazer, cultura, segurança pública, entre outros.

⁴ Direito à vida, à liberdade, como preconiza a Constituição Federal de 1988.

⁵ Fonte: Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social, Brasília: MDS, 2006, disponível em: http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/cras-centros-de-referencia-da-assistencia-social/copy_of_orientacoes_cras_1.pdf/view. acessado em 20 de julho de 2009.

implicações práticas e está subdividida em dois capítulos. O primeiro capítulo é resultado de um balanço bibliográfico sobre a trajetória da Assistência Social no Brasil, a influência histórica em sua conformação e os serviços direcionados aos assistidos. Esta organização é uma estratégia didática para melhor percepção dos achados deste trabalho, que dialogou com contribuições acerca das seguintes alusões conceituais: 1ª) Proteção Social e Política Social; 2ª) Atual conformação da Política Nacional de Assistência Social na Sociedade Brasileira; e 3ª) Dos pobres e das estratégias de intervenção (concepções sobre pobreza e sobre assistência). Continuando a exploração conceitual, o segundo capítulo tratou de temas amplos referentes à (s) Família(s) e política social – novidades e permanências, observando a instituição social família (s) como objeto das políticas sociais.

A segunda parte deste trabalho estrutura-se em três capítulos: 3) Breve caracterização da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família; 4) O percurso e as escolhas metodológicas; e 5) Considerações acerca do objeto: o que o trabalho de campo revelou (e ocultou). O terceiro capítulo caracteriza a base legal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do programa de transferência de renda – Programa Bolsa Família (PBF), a fim de refletir a macro estrutura de uma política pública e a pretensão de um programa de transferência de renda ser suficiente como estratégia de incorporação. O quarto capítulo abordou o percurso e as escolhas metodológicas. Buscou dar visibilidade ao processo de planejamento e elaboração da pesquisa em curso. E por último, alguns achados distribuídos ora na análise documental, ora na interlocução com técnicos e usuários (entrevistas

e sistematização dos formulários de famílias em descumprimento das condicionalidades do PBF respectivamente). Neste capítulo foi possível confirmar algumas hipóteses e complexificar outras, em função do que se desvendou, bem como do que permaneceu velado.

Trata-se (para quem o elaborou) de um trabalho apaixonante, que procurou valorizar o processo histórico da Proteção Social em um país com desigualdades de toda sorte: social, econômica, geográfica, cultural. Elaboração teórica e de vivência experimental que, de algum modo, contribuiu para a modificação dos atores que estão direta ou indiretamente implicados no percurso e que pretende contribuir para a consolidação da política de Assistência Social em âmbito local. Assim, espera-se que seja igualmente mobilizador para quem o ler.

Parte 1:

As referências conceituais e suas implicações práticas.

Capítulo 1 – Sobre assistência e assistidos

A discussão acerca das políticas públicas e de sua capacidade de incorporação dos segmentos pauperizados tem sido cada vez mais presente na produção acadêmica, assim como nos espaços de atuação profissional. Este trabalho dialoga com os dilemas da complexa operação que compreende formulação e implementação de uma política, que aprofunda o conceito de cidadania e prioriza ações voltadas às famílias em condições de vulnerabilidade e risco. Procura, portanto, refletir sobre as transformações societárias que atingem as famílias brasileiras e, conseqüentemente, os novos contornos que ganha a recente política de assistência social.

Até a década de 1980 as ações sociais, seja de natureza governamental ou não, eram predominantemente assistencialistas ou de cunho caritativo. “Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substituta uma das outras”. (MESTRINER, 2001: 14)

A passagem do século dezenove para o vinte foi marcada por continuidades e rupturas. A sociedade monárquica e escravocrata vai assumindo uma nova lógica societária ao ser proclamada república de “trabalhadores livres”. Essa transição não se deu naturalmente, sendo atravessada por conflitos e contradições.

O fim da monarquia, as mudanças na base escravocrata de produção para trabalho “livre” e o processo inicial de urbanização marcaram a transição do século XIX ao século XX. A sociedade estava organizada predominantemente no campo, lidando com a agricultura e a pecuária. A indústria influenciou o êxodo

rural em busca de oportunidades nas cidades para se trabalhar nas recém formadas indústrias. A chegada nas cidades mudou tanto o espaço físico desta população migrante, quanto a base das relações sociais e o modo de produzir e reproduzir a vida social (material e espiritual).

Essas diversas mudanças societárias, principalmente as relativas ao modo de produção (agroexportador X industrial), as tensões ocasionadas pela exploração no processo de trabalho⁶, adentraram no contexto brasileiro implicando o processo de desenvolvimento, progresso e, conseqüentemente, as mazelas que foram percebidas, vivenciadas e questionadas pela sociedade (governo, elite, trabalhadores e desempregados).

A partir de 1930, a solução encontrada foi a reformulação na estrutura do Estado. Com o “Estado Novo” incentivou-se a benemerência e a solidariedade. A sociedade é reconfigurada e tanto trabalhadores – homens e mulheres – quanto crianças e adolescentes são disciplinados a uma racionalidade moralizadora vigente (trabalho na fábrica, neutralização da vagabundagem e vadiagem, manutenção da ordem).

Assim um espectro de “proteção social” foca os indivíduos que não se ajustam ao progresso, sendo necessário contê-los para estabelecer e manter a nova ordem social. Nesta fase inicial, a contenção se deu por uma perspectiva predominantemente coercitiva, posteriormente conjugando coerção e consenso⁷.

“Com a chamada Revolução de 30, o Estado terá que assumir funções maiores, superando a função apenas de coerção. Terá papel de regulamentação,

⁶ Trabalhadores livres, ex-escravos livres, imigrantes.

⁷ Paternalista e tutelar.

organização, coordenação, intermediação e até de educação, enquanto promotor de uma nova cultura, afinada a diferentes exigências. Terá que desempenhar funções econômicas, políticas e administrativas bastantes amplas para produzir efeitos revolucionários na sociedade, ainda dominada pelas velhas oligarquias latifundiárias. Ajustando-se às novas tendências mundiais, constituirá uma burocracia pública e tecnicamente preparada e estabelecerá nova relação com intelectuais, elites e massas. Estruturará aparelhos centralizados para o Estado, destinados ao exercício do controle e repressão, ao oferecimento de serviços sociais e a regulação econômica, numa época em que emerge o proletariado industrial e avança o capitalismo.” (MESTRINER, 2001: 67 e 68)

A partir de meados da década de 1940, as tensões implicam em mudanças na estrutura dos governos. Concomitantemente, assiste-se o crescimento e ordenamento da classe operária (trabalhadores industriais, braçais e os de setores de serviços), o florescimento de uma classe média urbana, que acabam por imprimir novas demandas ao Estado e apontam a necessidade de burocracias para firmar acordos que atendam as questões emergentes. No entanto, o Estado continua o centro máximo das decisões e, do ponto de vista estratégico, avança com um novo aporte administrativo: assume a responsabilidade social tanto com a regulação do trabalho quanto com a educação pública.

Para enfrentar os problemas de ordem social, o voluntariado será vastamente incitado, permanecendo ações com caráter emergencial e paliativo, distanciado da efetivação de uma política social. Nesta fase, percebe-se avanços,

sobretudo às garantias aos trabalhadores formais⁸, bem como a reedição de antigas práticas assistencialistas e tutelares. (MESTRINER, 2001: 121).

Após uma trajetória que não foi linear, a condução cronológica apresentada cumpre o objetivo de dar visibilidade às facetas da “proteção social” no Brasil, de cunho assistencialista, tutelar e com fortes influências filantrópicas (intervenção com base na caridade e ajustamento social).

Assim, após a conformação social do Estado de direitos (1945/1964), o Estado autoritário assume o poder e, durante duas décadas (1964/1984), extinguiu a política de massa que ganhará espaço no período anterior. Nesta fase, o governo instaurou a promessa de investimento no desenvolvimento da nação. A tecnocracia estatal responsabiliza-se por investimentos, empréstimos e incentivos fiscais. Há a consolidação de um modelo político-econômico de desenvolvimento comprometido com o capital estrangeiro, acirrando a dependência econômica do Brasil. Quanto ao social, a estratégia utilizada foi a aliança entre Estado e elite para atenuar as conseqüências da pobreza que ganhava expressões extremas em função da agudização da desigualdade social.

A Assistência Social passa a operar com orçamento mínimo, com recursos humanos em geral cedidos de outras áreas e, de forma complementar, as outras áreas (saúde, creches, habitação, alfabetização de adultos) (MESTRINER, 2001: 165). Traços de um passado que parece persistir.

“as ações assistenciais serão mais uma vez utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da

⁸ Com Carteira de Trabalho da Previdência Social (CTPS) devidamente assinada. “Instituída pelo Decreto nº 21.175, de 21 de março de 1932 e posteriormente regulamentada pelo Decreto nº. 22.035, de 29 de outubro de 1932”. (<http://www.mte.gov.br/ctps/historico.asp>)

população, inclusive dos trabalhadores. [...] não tardam a aparecer as conseqüências da exploração da grande massa de trabalhadores, a ampliação contundente da situação de pobreza e os atos de repressão.” (MESTRINER, 2001: 155)

A retomada da democracia e a reinstituição do Estado de direitos, a partir de 1985 configura-se no cenário brasileiro, uma transição marcada por diversas crises. Este modelo de Estado que se estende até nossos dias, na década de 1980, vivenciou muitos conflitos, pois as conquistas foram envolvidas em iniciativas frustradas. A garantia de direitos sociais e a ampliação e reconhecimento de políticas sociais mesclavam-se à crise econômica, gestada no Estado autoritário e agravada com a política de cunho neoliberal introduzida, paulatinamente, a partir de fins da década de 1980. Neste mesmo cenário, numa orientação contrária, a Assistência Social como política pública é validada na Constituição de 1988. Não obstante, a partir de então, vem sendo reduzida a um mecanismo de enfrentamento à pobreza, como segue

“Promulgada em 1988, a “Constituição Cidadã” consagrou direitos sociais importantes conquistados até então, criou outros tantos e projetou uma sociedade mais justa e civilizada. (...) Quase 20 anos depois, a tendência é de que a população brasileira tenha seus direitos reduzidos a certos “mínimos sociais”, através de programas voltados a pontos específicos, como o atendimento aos mais pobres. ‘Há um processo de adequação da questão social à ordem econômica liberal, onde a lógica do necessário é substituída pela lógica do possível’, afirma o professor Denis Maracci Gimenez, do Instituto de Economia (IE) da Unicamp.” (Jornal da UNICAMP, 23/04 a 06/05 de 2007)

Na história dos governos brasileiros, vivenciamos constantemente a adequação do velho e o novo. As práticas assistencialistas e clientelistas foram e ainda são questionadas por diversos movimentos sociais, principalmente os de defesa de direitos que, desde a década de 1980, modificam o cenário social – críticas à atuação governamental tradicional. Mas o Estado democrático permeado pela lógica neoliberal (redução do Estado, redução de gastos sociais), implicou no comprometimento da legitimação dos direitos sociais.

Mestriner (2001) discorre sobre os limites e possibilidades na administração das questões sociais experimentados pelo Estado Brasileiro, em suas diversas formas de organização da sociedade. Uma vez privilegiando as intervenções de cunho caritativo e filantrópico e de desresponsabilização do Estado, o que predomina ainda hoje – na racionalidade do senso comum – é a compreensão de “proteção social” enquanto favor do Estado, comprometendo a efetividade dos direitos sociais (Quadro 1).

Em razão dos interesses de desenvolvimento e progresso da nação, o Estado debruçou-se sob perspectivas política e econômica⁹ empenhando-se para dar solução à crise. Já, no que tange aos agravos sociais (desemprego, peste, doenças, fome) houve intervenção estatal, mas, de forma distanciada. Assim sendo, as mazelas sociais que eram supridas pela caridade¹⁰ até o século XIX passam a ser encampadas pelo Estado ao longo do século XX. As instituições Organizações Sociais, prestaram e ainda prestam serviços sociais aos indivíduos e suas famílias.

⁹ Política liberal e economia capitalista.

¹⁰ Donativos, esmolas, subsídio material ou moral para suprir a necessidade dos desvalidos. (MESTRINER; 2001)

A consolidação da Política Social deve estar atrelada à Política Econômica, mas “o social” no Brasil, sempre ocupou um lugar de menor prestígio, pois esteve subordinado ao econômico, e, portanto, submetido a uma lógica discriminatória. A prevalência do econômico imprimiu à proteção social um caráter de atenção à pobreza pela via do amparo social, tutela, apadrinhamento – traços típicos do assistencialismo. Intervenções sociais assumem digitais pejorativas e desqualificadas, ainda que, em épocas de direitos sociais. O “social” ao invés de ampliar o conceito de cidadania, desqualifica-o enquanto adjetivo de programas e projetos vinculados à política de assistência social.

O quadro abaixo indica, de modo sintético, as etapas e suas caracterizações típicas.

Quadro 1: Configurações acerca do Estado, Sociedade e Proteção Social			
Período	Tipo de Governo	Enfrentamento às “questões sociais”	“Proteção Social”
1889/1930	1ª República ou República Velha	Filantropia Higiênica	Caridade e Coerção
1930/1945	Estado Novo	Filantropia Disciplinadora	Enfrentamento da questão social pela coerção
1946/1964	Democracia Populista	Filantropia Partilhada	Coerção e Consenso
1964/1985	Ditadura Militar	Filantropia de Clientela e Apadrinhamento	Coerção conjugada a lógica do Favorecimento
1985/1993	Democracia (1ª fase)	Filantropia Vigida entre a benemerência e a assistência social	Direitos Sociais – legalização da Proteção Social

1994/2000	Democracia (2ª fase)	Filantropia Democratizada	Garantia de direitos social ou concessão de ajuda estatal.
-----------	----------------------	---------------------------	--

Fonte: MESTRINER, M L. O Estado entre a filantropia e a assistência social / Maria Luiza Mestriner. - São Paulo, Cortez, 2001.

Com a Constituição Federal de 1988, os fundamentos da prática assistencial sofreram alterações e atribuíram status de política pública à Assistência Social. Embora este fato (garantido legalmente no texto constitucional) exija transformações, as práticas relativas à intervenção da assistência social revelam um processo de transição com manutenção do conservadorismo. As intervenções sócio-assistenciais avançam em processo de lenta mudança, já que reclamam reformulações mais profundas que envolvem substituição de valores morais, mudança na correlação de forças e nas hierarquias políticas e técnicas.

As ações desenvolvidas no cenário posterior à promulgação da Constituição Federal e, mais tarde, da Lei Orgânica da Assistência Social, fomentaram novas concepções acerca da relação estabelecida entre Família e Poder Público. Respectivamente representam expressões de práticas tradicionais, entre elas: a cobrança de cuidado por quem está completamente desprovido dele (em situação de risco e vulnerabilidade social), ou a responsabilização e culpabilização da família/indivíduo pelas mazelas provenientes das demandas que são sociais. Um processo que indica, sem dúvidas, muitas rupturas, mas com marcas de continuidade.

O desenho atual das políticas sociais no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, tanto no que diz respeito aos sistemas de proteção quanto ao novo papel das administrações locais, passou a ter um lugar de destaque na agenda política e econômica. As intervenções estatais centralizadas no Governo Federal cedem lugar às administrações estaduais e municipais, descentralizando a gestão das políticas públicas.

1.1- Proteção Social e Política Social

Sem pretender apresentar uma reflexão mais ampla sobre as teorias de Estado, neste caso, parece-nos oportuno considerá-lo como síntese de interesses em permanente disputa, cuja direção é dada pela articulação de poderes políticos, representado pelo governo e regido por um conjunto de leis. Tais leis observam objetivos e metas estabelecida pela lógica de sociedade que as delineiam. Outro fator imprescindível a esta reflexão está no nível de organização da sociedade e de seu engajamento político participativo. No entanto, é imprescindível perceber a complexidade das relações sociais, políticas e econômicas que envolvem cada Estado/Nação.

A depender da constituição estatal e do perfil de sociedade, as políticas sociais desempenharam funções distintas em “um processo complexo e multideterminado, a par de ser contraditório e dinamicamente relacional” (POTYARA, 2008: 15). Logo nem Estado, nem sociedade e tão pouco políticas sociais constituem-se instituições cristalizadas, estáticas ou processo linear de causa e efeito.

As primeiras expressões de intervenções estatais sociais experimentadas e que se constituem modelos de análise são: as Leis dos Pobres (Inglaterra, sec. XIV) e o seguro social (Alemanha Imperial, sec. XVIII). Segundo Potyara

“a legislação do seguro social inaugurada por Bismarck, nos anos 1880, iniciava, implicitamente, o reconhecimento das autoridades públicas de que a pobreza no capitalismo era produto do próprio desenvolvimento predatório desse sistema que, para ser preservado exigia que o Estado protegesse o trabalhador contra a perda de renda advinda de doenças, acidentes, envelhecimento, morte prematura dentre outras contingências sociais. (...) Efetivamente antes deste embrião bismarckiano de seguridade social, como passou a ser chamado, e que segundo Baldwin (1992:20), possuía ‘motivações reacionárias’, existia escassa atenção públicas às necessidades sociais, geridas por um Estado ainda socialmente restrito. Exemplo clássico dessas atenções – que viam no pobre não um titular de direitos, mas um perigo à ordem pública – são as Leis dos Pobres inglesas (Poor Laws¹¹), especialmente a instaurada em 1834”. (POTYARA, 2008: 60 e 61)

Observa-se, portanto, que a Proteção Social pode ter um caráter amplo ou restrito. O Estado de Bem Estar Social, modelo estatal que implica algum nível de intervenção na economia de mercado, assumiu perfil diferenciado em cada contexto nacional. Com isso, a amplitude dos direitos sociais só se determina dado o grau de efetivação na implementação e execução de políticas sociais que estão implicadas diretamente pela disponibilização de recursos materiais,

¹¹ “as Leis dos Pobres – que na verdade datam do século XIV – constituíam um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias”. (POTYARA; 2008: 62)

humanos e financeiros, bem como pela condução política da sociedade e do Estado. Ressaltando o caráter contraditório das políticas sociais, Potyara acrescenta:

“o futuro da política social como ação a ser também colocada a serviço da equidade e da justiça social, dependerá, como dizia Gough (1982: 269), ‘do nível das formas de lutas de classes’. E, nesse ‘conflito contínuo e endêmico’ os conceitos e as teorias jogam papel fundamental, pois são eles que informam opções políticas. (...) Sem entrar no mérito das teorias liberais / conservadoras, basta tomar como exemplo duas tendências ditas socialistas para sustentar a afirmação anterior. Se como lembra Gough, acreditar-se que a política social é tão-somente criatura do capital, não há porque defendê-la; ou, ao contrário, que ela é sempre conquista do trabalho, não há como explicar sua secular disputa pelo capital – além de, com essas atitudes, incorrer-se numa análise funcionalista. Se da mesma forma, se acreditar-se que a política social é ‘uma ilha socialista num mar capitalista’ nada mais será exigido dela. Como é dedutível, as implicações políticas dessas abordagens podem ser danosas, pois enquanto as primeiras não têm consciência da potencialidade da política social de, simultaneamente, atender interesses contrários, a segunda é ‘cega para seus defeitos’”. (POTYARA, 2008: 203 e 204)

Pensando o jogo de interesses que envolve Estado e sociedade, retomo o olhar para o contexto brasileiro após 1946. A política de Estado que prevaleceu no Brasil após esta fase foi marcada pelas influências do “Estado Novo”¹² com traços populistas¹³, típicos das protoformas do processo de democratização da sociedade brasileira (1945-1964). A fase posterior a 1964, período de ditadura militar, sem dúvida com novos rearranjos políticos, comprimiu os “direitos de

¹² Estado Novo é como ficou conhecido o período da história republicana [brasileira](#) que vai de [1937](#) a [1945](#), quando foi Presidente do Brasil [Getúlio Vargas](#).

¹³ Populismo é uma modalidade de ação política marcada pela pessoalização e ausência de mediação institucional. Em relação à assistência, sua repercussão é freqüentemente despolitizadora e assistencialista.

cidadania”¹⁴ inacabados, cooptou movimentos sociais, investiu pesadamente no desenvolvimento econômico do Brasil e deixou de lado o investimento necessário em políticas sociais.

A fase compreendida entre o segundo pós-guerra até a década de setenta é conhecida como “era gloriosa” e abarcou mais que “um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido” (ESPING-ANDERSEN, 1995: 95), implicando na reconstrução territorial, econômica, moral e política dos países que vivenciaram a devastação das guerras. A economia viu-se obrigada a abandonar a ortodoxia dos mercados, viabilizando o desenvolvimento das grandes potências mundiais.

Este período retrata um fator de suma importância: esforços foram somados para minorar a crise estabelecida pela Segunda Guerra Mundial, caracterizando um estímulo à promoção de políticas sociais de maior ou menor abrangência, dependendo da realidade de cada país, das forças sociais e dos interesses políticos e econômicos. Essa mobilização, em âmbito mundial, cumpriu o objetivo de reconstrução das nações e da ordem social, observando primeiramente o poder político e econômico das nações que se envolveram na guerra e depois os níveis de destruição do território dos que vivenciaram as batalhas. Tal processo de reconstrução tem como ator principal o Estado em um cenário que fora estabelecido pelo poder de conquista e exploração vivido no mundo antes do século XX.

¹⁴ Marshall (1967) demarca a periodização relativa à conquista dos “direitos de cidadania” subdividindo-os em categorias e dando visibilidade as transformações civis, políticas e sociais no cenário mundial: o século XVIII foi o período da luta pelos direitos individuais (vida, liberdade), o século XIX o da ampliação dos direitos políticos (voto universal, por exemplo) e o século XX o da conquista dos direitos sociais.

No Brasil, a década de oitenta foi marcada por avanços na participação social com as lutas em prol da redemocratização da nação. No entanto, economicamente, esta década é considerada por alguns economistas como “década perdida”¹⁵, devido à hiperinflação, redução do índice de crescimento econômico e conseqüentemente aumento das injustiças sociais, devido à concentração das riquezas.

As conquistas asseguradas na Carta Magna de 1988 vêm sendo, desde o início dos anos noventa, ameaçadas pela ofensiva neoliberal, que surgiu como solução à “crise fiscal” do “Estado de Bem Estar Social”¹⁶. Considerando a “crise fiscal” e a necessidade de ajuste fiscal de cunho neoliberal, vale enfatizar a realidade que envolve a crise do mercado financeiro e a inflação crônica (décadas de 80 e 90), associada ao baixo crescimento econômico. Todas estas nuances compõem a crise global, implicando na necessidade de articulação entre os segmentos políticos, econômicos e sociais. Há autores que sinalizam a crise estando intimamente ligada à fragilidade do setor produtivo após a década de 70, considerando-a uma “Terceira Revolução Industrial”. (SOARES, 2002: 11)

Os impactos desta crise global materializam-se distintamente entre os diversos países devido à inserção internacional das respectivas economias, bem como seu nível de desenvolvimento histórico. O ajuste fiscal impactou o Brasil

¹⁵ “Durante a Década Perdida, vivemos uma meia dúzia de planos heterodoxos, e sete anos seguidos de hiperinflação até julho de 1994. Esses processos são destrutivos: perdemos muito mais que tempo e oportunidades, vamos aumentando o tamanho do problema e tornando as coisas mais difíceis para o futuro”. (FRANCO, 2000 – artigo OESP e JB)

¹⁶ A crise fiscal foi e continua sendo alegada como um dos grandes impasses da política social no Brasil e no mundo. Mas tal crise pode ter muitas razões, no entanto, no contexto brasileiro, é polêmico justificá-la pelas despesas com as políticas sociais de um Estado de Bem Estar Social, pois o mesmo nunca fez parte de nossa política nacional, a não ser no texto constitucional da CF/88.

econômica e socialmente. Embora na esfera econômica – anos 80 – o Brasil tenha resistido, ao máximo, às políticas de desregulamentação financeira e abertura comercial irrestrita, na década de noventa seu impacto foi devastador, refletindo diretamente na esfera social. O Brasil foi interceptado no auge da tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem Estar Social. (SOARES, 2002: 35)

Toda esta instabilidade política e econômica fora sentida através das idas e vindas que configuraram a crise macroeconômica e política, inconstância monetária, comprometimento no crescimento e fragilidade na condução das políticas públicas, como segue:

“a política econômica terminou por submeter-se a própria volatilidade do processo econômico e político, ambos movendo-se em direções opostas. Foram contabilizados neste período oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas (uma a cada trinta meses), onze índices de cálculos inflacionários, cinco congelamentos de preços e salários, catorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio. Cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma proposta de negociação da dívida externa e dezenove decretos sobre autoridade fiscal” (SOARES, 2002: 36)

Esse panorama só agravou a desigualdade social e aumentou, em grande escala, a pauperização da sociedade brasileira, refletindo na precarização do trabalho com escassez de oportunidades e/ou baixa qualidade dos serviços sociais públicos¹⁷ para garantia dos chamados mínimos sociais, retorno de endemias e descontrole de doenças outrora contidas pela vigilância sanitária – tal como a tuberculose.

¹⁷ Saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento entre outras.

Paralelo à escassez ou baixa qualidade de políticas sociais, há um aumento de demanda por benefícios e serviços sociais. A questão que se coloca é: o que fazer frente ao agravamento de velhos problemas e novas expressões da questão social? No cenário dinâmico ora apresentado muitas outras complicações emergem e, entre elas, a dinâmica de programas sociais isolados, de cunho focalista e emergencial que não viabilizam a distribuição da riqueza nem garantem qualidade de vida. Então, estamos diante do reflexo da Modernidade ou retrocedemos às práticas obsoletas e ineficazes?¹⁸

1.2- Atual conformação da Política Nacional de Assistência Social na Sociedade Brasileira

A Política de Assistência Social tem hoje, no Brasil, como principal desafio assegurar acesso a quem dela precisar. Destina-se prioritariamente aos vulneráveis que compõem a população brasileira, buscando a progressiva “inclusão” desta grande parcela de brasileiros que, no mercado informal, ou com vínculos empregatícios frágeis, ou principalmente excluídos do mercado formal de trabalho vivem em precárias condições sócio-econômicas a demandarem proteção seguida da garantia de direitos sociais. O não acesso ou a precariedade ao mundo do trabalho compromete diretamente a possibilidade de reprodução da vida material. Ficam no ar algumas questões, tais quais: a PNAS provoca a dimensão emancipatória aos sujeitos que a acessam? Vulnerabilidade e Risco

¹⁸ “O processo de retração estatal e concomitante privatizações das políticas sociais no Brasil e na América Latina – com a introdução de cobranças ‘seletivas’ para determinados serviços básicos essenciais, como assistência médica – tem levado a dualidade no acesso a esses serviços, *criando um setor público para pobres*, sem recursos e cada vez mais desfinanciado; e, de forma ‘complementar’, um setor privado (representado hoje por empresas e conglomerados financeiros de seguro) para quem pode pagar e, o que é mais grave, cada vez mais subsidiado por recursos públicos” (SOARES; 2002: 91)

Social só são experimentados pelos desprovidos de renda? Só o pobre necessita da Política de Assistência Social? Política de Assistência Social é sinônimo de acesso aos chamados Mínimos Sociais?

A construção e/ou resgate da autonomia dos usuários desta política implica na incorporação por eles e pelos demais segmentos sociais de uma nova concepção de assistência social que, ultrapasse o marco até então dominante – serviços assistencialistas, clientelistas e emergenciais.

A dimensão que tangencia a responsabilidade do Estado com os diversos sujeitos envolvidos na dinâmica social requer análises para além das aparências, implicando numa leitura sistemática e consistente da conjuntura. A responsabilidade das partes envolvidas na dinâmica social é imprescindível: sujeitos, famílias/arranjos familiares, sociedade civil e Estado. Logo parece controverso cobrar de uma das partes e eximir as demais de seus compromissos, pois fragmentando a dinâmica social, sua compreensão fica comprometida e as ações implementadas retomam o caráter assistencialista e emergencial. Uma vez agindo-se assim, assiste-se a permanência de lógicas tradicionais que se pretende combater e a manutenção da desigualdade social.

Até que ponto uma política que está sendo implementada no auge do processo de redução das responsabilidades estatais e, conseqüentemente, de um nível avançado do capitalismo monopolista pode alcançar os sujeitos sem ações estereotipadas, burocratizadas e mecanicistas? Não é nova a proposta de confiar às famílias parte da responsabilidade pela reprodução e manutenção da ordem social.

1.3- Dos pobres e das estratégias de intervenção (concepções sobre pobreza e sobre assistência)

Estudar proteção social com a intenção de compreender a instituição da política de assistência social e o foco na família, nos leva a questionar quais as estratégias de intervenção utilizadas na rede sócio-assistencial e disponíveis a que público alvo. Este questionamento se torna particularmente relevante na medida em que, no Brasil, não se experimentou um processo de desenvolvimento associado à distribuição da riqueza socialmente produzida, nem a proteção social associada à estratégia de Pleno Emprego. O acesso aos serviços sociais até a década de 1980 e a partir deste marco, também a incipiente política de assistência social é direcionada aos pobres – indivíduos extremamente pobres e suas respectivas famílias.

A pobreza é definida basicamente pelo indicador renda, opção necessária, mas não suficiente, pois restringe a compreensão de um fenômeno multidimensional à unicausalidade. E compromete a possibilidade de reduzir a desigualdade social por intermédio de políticas de proteção social.

A pobreza é um fenômeno social e, como tal, é tornada complexa por diversos fatores, entre eles: 1) a cultura que define a relevância das gerações, os papéis sociais para homens e mulheres, estabelece os pré-conceitos raciais, étnicos e outros; 2) o nível de pertencimento social/capital social de uma sociedade, mensurado por sua capacidade de acessar serviços sociais de qualidades e a sua sociabilidade; 3) o conhecimento e o grau de informação quanto aos direitos; 4) a garantia de recursos econômicos e materiais.

Já a desigualdade social está implicada na lacuna existente entre um segmento social e outro, e mais, entre as diferenças vivenciadas por um mesmo segmento social. A desigualdade social se torna mais perversa e com conseqüências em vários níveis da vida social quando a distribuição da riqueza socialmente produzida¹⁹ não é redistribuída para todos. A desigualdade social, portanto, será mais ampliada ou atenuada de acordo com as oportunidades sociais disponibilizadas e segundo a qualidade destas aos diversos sujeitos sociais, podendo ser observada pelo padrão de vida dos diversos segmentos de uma dada sociedade.

Segundo pesquisas realizadas junto ao IPEA (2008), o perfil da desigualdade brasileira é definido por tendências relativas aos determinantes sociais e características da população: geração, raça/etnia, classe, gênero. E um fator imprescindível à reversão do retrato da desigualdade é a garantia de acesso a serviços públicos de qualidade (educação, saúde, assistência social, habitação). (PINHEIRO, 2008)

Embora o conceito de proteção social não circunscreva um sentido unívoco, segundo Backx (2007:40) “cada sociedade particular (e seus membros em especial) deseja e constrói – não necessariamente com coerência – um dado modelo de proteção social e nele pensa.” Percebo, que entre os profissionais técnicos da política de assistência social, há o entendimento de proteção social enquanto competência exclusiva desta política setorial. A Proteção Social,

¹⁹ Produção de bem materiais, produção de conhecimento, propriedade privada, serviços sociais de qualidade.

segundo a CF/88, conjuga um conjunto de políticas públicas e sociais que, articuladas, devem promover o bem estar dos cidadãos.

Entre o “legal” e o “de fato” pode haver um grande hiato. E, em virtude desta máxima, há que se cuidar para não subestimar o conceito de pobreza (enquanto ausência ou escassez de renda), nem superestimá-lo enquanto sinônimo de desigualdade social.

Diante de tantos fatos, retoma-se a questão principal, quais as estratégias atuais de intervenção à pobreza, sua abrangência e o perfil de seu público alvo?

Este trabalho enfoca o Programa Bolsa Família, que hoje se destaca como “carro chefe” da política de governo, junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no Brasil, na gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e pauta-se na interlocução de três dimensões fundamentais à superação da fome e da extrema pobreza: alívio imediato da pobreza; estratégia de acessibilidade aos direitos sociais via políticas de assistência social, educação e saúde; e ampliação de programas complementares²⁰ ao desenvolvimento das famílias.

A pobreza, enquanto fenômeno multidimensional, por certo não será extinta apenas com programas de governo de transferência de renda mínima. Tal estratégia está condicionada a critérios específicos para transferência de recursos a um segmento pauperizado e, quando muito, altera sua condição de extrema pobreza.

²⁰ Programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Capítulo 2: Família(s) e política social – novidades e permanências

As diretrizes da Política de Assistência Social focalizam a centralidade da família para concepção e implementação de suas ações e análises. A focalização na família implica: valorizar os diversos arranjos familiares, seus valores e cultura; resgatar sua história; analisar os seus problemas, suas demandas e potencialidades. A execução desta política requer uma visão social inovadora que privilegie ações para dar visibilidade aos “invisíveis”, muitas vezes interpretados como casos individuais, mas que, na verdade, compõem uma conjuntura social coletiva. Inovadora ainda no que tange trabalhar as diferenças, aceitando-as e observando as circunstâncias que as envolvem.

Existem três dimensões da PNAS que merecem maior reflexão: 1) matricialidade da família; 2) o processo de responsabilização das esferas pública (Estado) e privada (família/sujeitos sociais); 3) descentralização da gestão pública.

Em primeiro lugar, a matricialidade sócio-familiar na assistência social considera que a família/arranjo familiar é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social²¹. Tais considerações podem ser inovadoras se trabalharem com este núcleo, compreendendo-o como parte integrante da sociedade, percebendo sua

²¹ A socióloga Chiara salienta a relevância da rede de sociabilidade para a reprodução cotidiana da vida social, sociabilidade necessária para prover certo nível de segurança para que as pessoas possam “*contar com uma rede de apoios que lhes garantam a reprodução cotidiana*” (Sarraceno, 1992, p.212)

existência e influências e limitações a partir das diversas dinâmicas sociais – crises, conflitos e transformações. Mas pode ser obsoleto e conservador se inconseqüentemente julgar e culpabilizar as famílias pelas mazelas sociais.

Segundo Miotto (2002) é ilusão achar que as famílias estão postas sob bases comuns. Logo, cabe atentar para a esfera cultural, historicamente condicionada e assimilar a idéia “que a família não é a priori o lugar de felicidades”. Esta reflexão é refratária às perspectivas própria do positivismo/pragmatismo de harmonia ou ajustamento social sob os fenômenos sociais que são tidos como coisas, sendo assim, passíveis de manipulação.

Pensar a família como instituição social – imbuída numa cultura e sofrendo as influências do contexto histórico – é desmistificá-la como um segmento natural na sociedade. Suas relações são estabelecidas no cotidiano, pelo predomínio das atitudes de poder, autoridade e interesse, tanto na micro-esfera familiar quanto na macro-esfera social (sociedade), tais relações expressam o jogo de interesse atravessado por dimensões da vida social, política e econômica. A dinâmica relacional vivenciada em cada contexto familiar não é, e nunca foi, dada harmonicamente (natural), mas construída na particularidade de cada família sob influência direta das negociações extra-familiares e com o meio social.

“a família pode se constituir no decorrer de sua vida ou em alguns momentos desta, tanto num espaço de felicidade como num espaço de infelicidade. Tanto num espaço de desenvolvimento para si e para os seus membros, como num espaço de limitações e sofrimento.” (MIOTTO, 2002: 117)

Embora produções teóricas apontem para muitas mudanças históricas e, por conseguinte, vivenciadas nos muitos arranjos familiares, fato é que na intervenção, no trato profissional, bem como no imaginário social há ainda hoje uma visão cristalizada de família²² que circula entre os diversos atores e instituições sociais. A expectativa presente nas diversas instituições sociais (escola, unidades de saúde, serviços de assistência social, instituições religiosas e a própria família) indica a urgência de os grupos familiares darem conta de algumas dimensões: cuidado; proteção; aprendizado dos afetos; construção de identidade e de pertencimento; com intuito de promover a segurança e melhores condições de vida, a possibilidade de inserção ou inclusão social, o resgate da auto-estima. Um conjunto bastante desafiador.

A busca por tais fins não se caracteriza um problema a priori, a questão mais nevrálgica encontra-se nos meios utilizados na trajetória da sociedade capitalista. Os diversos apelos e conformações da política social são resultados da crise permanente no capitalismo. Neste sentido, vale salientar a contribuição de Guerra:

“As metamorfoses operadas no/pelo capitalismo obedecem ao movimento universal de preservação da sua essência: acumulação e valorização do capital, muito embora seus meios de realização adquiram peculiaridades quando remetidos a contextos sócio-econômicos, políticos e culturais específicos.”
(Guerra, 2007: 123)

²² Visão esta que projeta sobre a família como se esta fosse uma “célula” harmônica da sociedade; como se pensar a família fosse possível a partir de um modelo nuclear e único. A história mostra-nos que a família nunca foi um segmento harmônico e que nos diversos modos de sociedade sua constituição sempre fora diversa e sua composição heterogênea e complexa.

Os referidos meios que responsabilizam o indivíduo e também a família – arena favorável à produção e reprodução de comportamentos imprescindíveis à dinâmica social do modo de produção capitalista. A responsabilização da família está difundida pelo “senso comum”, as mazelas sociais são explicadas pelo fracasso individual e/ou familiar e completamente dissociado da essência existente na lógica de acumulação capitalista, como segue: o desemprego, em muitas intervenções profissionais, é resultado do alcoolismo; emprego há, só que para quem se encontra capacitado/especializado; a violência exacerbada está nas “favelas”; o pobre é um risco em potencial.

2.1- Família (s) como objeto das políticas sociais

A presente reflexão pretende dialogar com autores que analisam transformações dos “arranjos familiares” nas suas mais diversas dimensões relacionais e históricas. Família, se buscarmos uma definição para este termo, encontraremos diversas. No entanto, esta produção não tem a pretensão de apontar o sentido verdadeiro ou real de “família”. A família necessariamente constitui-se por um grupo social que é influenciado pelo meio social e simultaneamente o influencia. Na sociedade brasileira observamos sua composição a partir de diversas relações²³ estabelecidas: pelo matrimônio, por relações afetivas não oficializadas, amizade, parentalidade, co-habitação, entre outros. Notável é que as relações se estabelecem por um conjunto de exigências

²³ Embora relacionamentos **sem vínculos** consangüíneos ou parentais sempre tenham existido (vínculos por afinidade - amizade), legitimar arranjos familiares por este viés ainda é recente e esta concepção de arranjo considera as **funções sociais** estabelecidas para a família focando o cuidado e a responsabilidade, sobretudo destoando-se da visão tradicional de família nuclear (pai, mãe e filhos) ou mesmo a família extensa (onde interagem avós, tios e outros)

sociais, pela divisão de papéis e por hierarquias instituídas pela força da geração, classe social, sexualidade entre outros.

Família e sociabilidade estão presentes em todos os períodos históricos, sofrendo mudanças devido às necessidades sociais. As novas exigências de cada modo de organizar a sociedade surgem da economia, da política e cultura (arte, religião, tradição, costumes etc.), ou seja, do contexto sócio-histórico sob uma base material definida. Quero destacar que na Idade Média, segundo Philippe Áries, a antiga sociabilidade compreendia interação constante entre adultos e crianças, sem distinção de fases etárias e acontecia na rua - espaço público, comum a todas as sociedades.

A partir do século XVII, no cenário europeu, surgem algumas diferenças na organização e convívio social: transformações nos papéis desenvolvidos pelo homem e pela mulher no seio da família e nas relações extra-familiares, pois, até então, prevalecia a coletividade e, a partir de então, são introduzidas mudanças que favorecem o florescimento da “vida privada”, constituída como espaço que caracteriza as famílias como instituição privada e seus integrantes como sujeitos individualizados e responsáveis por seus sucessos e seus fracassos.

Alguns exemplos denotam essas transformações que acarretaram modificações na organização interior da casa e nos relacionamentos, como indicou Ariès: 1) “a transformação da cama desmontável num móvel permanente marcou um progresso de intimidade” (ARIÈS, 1981: 261); 2) O trato familiar que envolvia as brincadeiras de adultos e crianças ganha novas características e estas implicam em separar o universo infantil do adulto; 3) o processo educacional amplia-se para além do convívio com a família e os mais velhos, ganhando a

influência externa de outras instituições sociais (Igreja e escola). Neste contexto, os sentimentos são evocados e assumem um lugar até então pouco expressivo e tal fato dá visibilidade a natureza social das representações afetivas, como segue: o “progresso do sentimento da família segue o progresso da vida privada, da intimidade doméstica.” (ARIÈS, 1981: 238)

É importante sinalizar que as alterações nos comportamentos e na logística familiar influenciaram a nobreza e o povo, porém de forma e com intensidade diferentes prevalecendo o corte de classe.

“Compreende-se que esta ascendência moral da família tenha sido originalmente um fenômeno burguês: à alta nobreza e ao povo, situados nas duas extremidades da escala social, conservaram por mais tempo as boas maneiras tradicionais, e permaneceram indiferentes à pressão exterior. As classes populares mantiveram até quase nossos dias esse gosto pela multidão. Existe, portanto uma relação entre o sentimento da família e o sentimento de classe.” (ARIÈS, 1981: 278)

Os papéis desempenhados na família – responsabilidade materna e paterna – cumprem as determinações das influências sócio-culturais, econômica e históricas. Discussão realizada por Jaques Donzelot (1986), pensador que contribui com reflexões sobre a família, as relações sociais e a sociedade. Suas análises são ricas em detalhes de alterações vivenciadas pela família na introdução dos hábitos burgueses.

Atualmente comportamentos sociais no ambiente familiar que são tidos como “naturais” começaram a fazer parte dos hábitos familiares pelas influências

externas²⁴ e tal realidade põe em cheque a dimensão instintiva do cuidado dispensado à criança pela mãe²⁵ e pelo pai. (DONZELOT: 1986)

A todo o momento este autor apresenta componentes que auxiliam a percepção das mudanças vinculadas ao processo histórico. No século XVIII, as influências da sociedade capitalista ocidental evocam a harmonia no interior das famílias, uma espécie de docilidade impossível aos relacionamentos entre indivíduos e destes frente ao grande conflito social já existente. Assim esta observação põe em cheque a possibilidade de uma natureza harmônica dos relacionamentos sociais. Na investigação da interação entre as esferas privada e pública da vida social, salta visivelmente que os interesses das famílias são influenciados pelos interesses que circulam na sociedade, bem como no Estado, enquanto forma de representação política, e mais que esses se ajustam à lógica moralizadora.

“o que perturba as famílias são os filhos adulterinos, os menores rebeldes, as moças de má reputação, enfim, tudo o que pode prejudicar a honra da família, sua reputação e sua posição. Em compensação, o que inquieta o Estado é o desperdício de forças, são os indivíduos inutilizados, inúteis. Entre esses dois tipos de objetivos há uma convergência momentânea sobre o princípio da concentração dos indesejáveis da família.” (DONZELOT, 1986: 29)

Dessa forma, fica clara a relação estabelecida entre o público e o privado, à manutenção dos interesses burgueses disseminados na sociedade

²⁴ Vividas em sociedade, nas relações sociais estabelecidas entre a família e outros segmentos sociais.

²⁵ Nas discussões atuais a terminologia busca diferenciar a maternidade da “maternagem” sob a perspectiva de estabelecer uma crítica ao mito do amor materno – discussão presente em: “Adoção: da maternidade à maternagem, uma crítica ao mito do amor materno” (SANTOS, 1998)

capitalista com o discurso do senso comum. Destaca-se a urgência de pensar os novos arranjos familiares e sua interação comunitária, bem como os desdobramentos sociais nas políticas de assistência social na atualidade e mais, refletir as possibilidades e limites de contribuir para a transformação social desta ordem de sociedade vigente.

A família como instituição social, e a pobre em particular, tende a ser responsabilizada exclusivamente por suas mazelas ou por suas conquistas²⁶. Outras esferas estão envolvidas nesta produção de condições básicas de sobrevivência, como: Estado e sociedade civil, não esquecendo a comunidade local de referência às famílias. Por outro lado, penso que não destacar o avanço na proposta de compor os espaços de discussão, de reflexão e de gestão de programas e projetos sociais também seria um equívoco, visto que segmentos sociais lutaram e ainda lutam por garantir tais conquistas. Resta ainda ampliar as investigações e análises para mensurar até que ponto os usuários freqüentam os fóruns, conferências e as unidades de atendimento sócio-assistenciais na condição de interlocutor e co-participante dos processos de implementação e execução das políticas públicas.

Nos atendimentos profissionais, percebe-se, além da dimensão política, a dimensão moralizadora. Para entender o lugar da família na PNAS e nos serviços sociais de assistência social cabe uma análise minuciosa destas intervenções levando em consideração as dimensões econômicas e culturais dos

²⁶ Contrapondo a expectativa de responsabilização da família está a proposta do Welfare States (proposta estratégica para sair da crise vivenciada pelo Capitalismo no pós II Guerra Mundial) gestado nos países centrais. Nesta tática dedicaram ao Estado a “missão” exclusiva de proteção e reprodução social em prol da viabilização dos *direitos sociais* aos cidadãos. Lógica que elevou o indivíduo a cidadão e este poderia trilhar sua vida apenas dependente do trabalho e com suporte das políticas sociais via Estado. (CARVALHO; 2002:16)

atores envolvidos. Ainda hoje convivemos com o estigma em relação aos diferentes arranjos familiares e tal postura imprime um caráter punitivo aos usuários no contexto de execução das diversas políticas sociais. De acordo com Yolanda Guerra,

“as chamadas ‘políticas sociais’ constituem-se da síntese de elementos contraditórios que envolvem interesses antagônicos, mediados pelo Estado. Seu espaço de atuação extrapola o âmbito restrito da legitimidade política do Estado junto às classes trabalhadoras, via instituições sociais, para se constituir em instrumentos minimizadores das formas selvagens e violentas de exploração que caracterizam o nosso processo de trabalho”. (GUERRA, 2007: 134)

A gênese da política social conclamou as famílias a assumirem um lugar passivo, alvo das ações assistencialistas. Hoje há uma chamada à interlocução entre as famílias enquanto ser coletivo, às políticas públicas e às diversas agências públicas governamentais e não governamentais de serviços sociais. O que fazer? Carvalho (2002) sinaliza para a necessidade de avistarmos: “na diversidade não apenas os pontos de fragilidade, mas também a riqueza das respostas possíveis encontradas pelos grupos familiares, dentro de sua cultura, para as suas necessidades e projetos”. (AFONSO & FIGUEIRAS apud CARVALHO, 2002:15)

Como visto, famílias existem desde sempre, mas com constituições organizacionais distintas. Ainda assim, durante uma longa trajetória histórica, foi idealizada como organização social perfeita, harmônica e sacralizada. Hoje, apesar de tal ideal ainda ser alvo de discussões e especulações, conjuga-se a esta

perspectiva, outras: que percebe arranjos familiares como espaços de conflito, interesses desiguais e que podem viabilizar para os seus componentes, cuidado e proteção, bem como riscos e violação de direitos, em momentos distintos ou mesmo simultâneos.

É interessante observar que o cuidado e a violação acontecem no mesmo cenário familiar, em uma dinâmica rotineira, porém nem sempre problematizada. Na perspectiva do senso comum, cuidado pode estar diretamente associado: 1) à punição e castigo como meio de correção; 2) na centralidade do adulto para compreender e interpretar a realidade; e 3) na família como esfera única de cuidado. No entanto, o cuidado implica a relação que constrói proteção, reproduz valores e concomitantemente desencadeia episódios de violação de direitos de maior ou menor intensidade.

Entender as variações em torno da instituição família implica emoldurá-la em um determinado contexto sócio-histórico. As influências do patriarcado, proletarização, urbanização, industrialização, as mudanças nas concepções de gênero, geração, classe social e cultura são dimensões abordadas por Therborn (2006) nas análises das muitas mudanças vivenciadas por famílias em contextos ocidentais²⁷ e orientais²⁸.

Os diversos estudos sobre família demonstram que os conflitos e as crises não se configuraram exclusivamente em fatalidades, nem tampouco ameaçarão os diversos arranjos familiares existentes, mas indicam que o futuro

²⁷ O ocidente - como síntese certamente mesclada por variações - focaliza sua dinâmica social no indivíduo, predominantemente a partir das modificações político-sócio-culturais e econômicas ocorridas no século XIX. (THERBORN, 2006)

²⁸ Os orientais enfocam sua dinâmica na vivência coletiva, na ancestralidade e no valor do conhecimento adquirido e repassado de geração a geração. (THERBORN, 2006)

não será estático, pois novos problemas estão postos e outros surgirão.
(THERBON, 2006)

Após pensar as transformações sócio-históricas, as mudanças nos contextos familiares e suas relações sociais, saliento a relevância de problematizar a família enquanto organização social que influencia e é influenciada pelos padrões de sociabilidade e interação.

Pensar a família é considerá-la para além das relações intrafamiliares, levando-se em consideração o lugar desta na sociedade, ou seja, no jogo político e econômico; nas relações hierárquicas de poder e de interesses pessoal e/ou coletivo, logo, nas relações extrafamiliares.

Novos arranjos familiares cobram cuidados e responsabilidades para os que dependem desta relação (guarda, manutenção e educação), mas ainda mantêm-se obscurecida a esfera que garante os direitos relativos à herança, parentalidade, fidelidade e outros temas polêmicos, sobretudo ligados à propriedade privada – dimensão cara à sociedade de consumo.

Durham (1983) traz uma reflexão sobre a organização familiar, seus papéis e suas funções. Sinaliza as perspectivas do senso comum e problematiza a naturalização da família contrapondo aos interesses de ordem política e econômica. A autora aborda uma discussão necessária e polêmica às Ciências Sociais: a constituição naturalizada da família e o que se esconde no processo de reprodução. De certa forma, reforça as observações de Therborn (2006) acerca dos diversos arranjos familiares possíveis nos diversos contextos mundiais que se particularizam a partir dos hábitos e costumes presentes em culturas

distintas. O processo de naturalização da família não é único, nem tão pouco linear, molda-se a partir do corte de classe, gerações, gênero e dos interesses políticos, econômicos e ideológicos de cada contexto. A discussão sobre família e reprodução humana salienta o corte objetivo da organização social da família na sociedade (produção material) bem como a subjetividade implícita nas relações (produção espiritual – ideologia). O problema inicial, indicado por Durham (1983), está na necessidade de perceber a família para além da organização de relações conjugais focalizadas no parentesco com papéis definidos a partir de categorias sexuais²⁹, ou seja, dissolver a forma naturalizada e percebê-la como “criação humana mutável”.

Famílias não se encaixam em um modelo preestabelecido, único e rígido. A hipótese de mobilidade e transitoriedade de papéis e funções. Os já mencionados autores, Therborn (2006) e Ariès (1981), sinalizam o surgimento de diferenças na organização e convívio social: transformações nos papéis desenvolvidos pelo homem e pela mulher no seio da família e nas relações extra-familiares, mudanças influenciadas por interesses econômicos e sociais. A dinâmica da coletividade cede lugar à “vida privada” - movimento que caracteriza a família como instituição privada e seus integrantes como sujeitos individualizados e responsáveis por seus sucessos e seus fracassos.

É necessário atenção para a nova lógica introduzida na sociedade brasileira: a família conclamada a assumir os moldes de “família nuclear

²⁹ “Todas as sociedades humanas conhecidas possuem uma divisão sexual do trabalho, uma diferenciação entre papéis feminino e masculino que encontra na família sua manifestação privilegiada. É verdade que as formas dessa divisão sexual são extremamente variadas, assim como variam a extensão e a rigidez da separação entre as tarefas consideradas próprias aos homens e aquelas atribuídas às mulheres.” (DURHAM; 1983: 16)

burguesa” no início do século XX, a fim de construir características imprescindíveis à sociedade burguesa. O homem é o provedor, a mulher é submissa e cuidadora do lar e dos componentes da família – marido e filhos. Sua organização garante a harmonia, o bem estar de todos e o pleno funcionamento da dinâmica familiar, logo societária. A este modelo de família convencionou-se chamar família estruturada para as exigências burguesas. (RAGO, 1985)

Famílias, como instituição social, são percebidas em todos os estratos sociais e segmentos sociais, embora com certas particularidades referidas aos diferentes segmentos. O processo de modernização vem contribuindo para o declínio da família tradicional³⁰. Araújo e Scalon sinalizam que tais transformações não implicam necessariamente em “crise da família”, mas defendem que este movimento “sustenta atualmente uma multiplicidade de formas de convivência familiar e conjugal”. (ARAÚJO e SCALON, 2003)

Carvalho (2002) faz alusão às premissas básicas acerca do lugar que a família assume na política social na contemporaneidade. Em torno da família criaram-se expectativas de proteção, cuidados (solidariedade familiar³¹), aprendizado dos afetos, construção de identidades e vínculos de pertencimento a fim de garantir qualidade de vida a seus integrantes e, conseqüentemente, plena inserção social na vida social (comunidade e sociedade). No entanto, a “família” precisa ser observada em seu movimento, ou seja, idas e vindas de organização e reorganização dos diversos arranjos familiares vivenciados em contextos socioculturais. Segundo Carvalho: “a Solidariedade familiar (...) só pode ser

³⁰ Estruturada, nuclear, com papéis definidos pela condição de gênero, geração e classe social.

³¹ “A ‘lógica da solidariedade’ se, de um lado, caracteriza bem a ação da família perante a sociedade, não pode ser entendida como sinônimo de harmonia e de consenso entre os diversos atores individuais.” (BILAC; 1995: 51)

reivindicada se entender-se que a família, ela própria, carece de proteção para processar proteção.” (CARVALHO, 2002: 19)

Ampliando esta discussão sobre transformações recentes das estruturas familiares em nosso país e a responsabilização da família no processo do cuidado, Elizabete Dória (in CARVALHO, 2002) aponta a dinâmica mediadora que a família assume entre seus integrantes e a sociedade de modo mais amplo. Um movimento interno à estrutura familiar que destaca a divisão de papéis, as diversas instâncias de poder e autoridade que permeiam a vida social. Para a autora há um aparente paradoxo, pois quanto mais se percebe a polarização entre público X privado; casa X rua; produção X reprodução, mais se justifica que há necessidade de analisar tais mudanças e movimentos para além da dinâmica intrafamiliar, ou seja, levando-se em consideração “a estruturação e variabilidade regional, étnica e social”.

Hoje, com frequência, se evoca a autonomia da família em prol de sua transformação social, porém de que autonomia se fala e, considerando sua viabilidade, para que perfil de família ela é viável?

“Os limites de ação do Estado Brasileiro estão estruturalmente dados tanto pelos próprios limites de um Estado de Welfare nas sociedades capitalistas, de forma geral, quanto pelos mecanismos clientelistas e desarticulados pelos quais constituiu sua face assistencialista neste país: ao socializar a reprodução fragmentando-a por diversas agências (a escola, a creche, o sistema de saúde) e através de políticas parciais de eficácia duvidosa, os resultados de suas ações são limitados e contraditórios, quando não perversos (faria, 1988), mas por isso mesmo, deixam às famílias uma certa margem de manobra.” (BILAC, 1995: 50)

Para além da dimensão mais objetiva que interpela a família como instituição socializadora e de proteção, a dimensão subjetiva também influencia princípios e valores nas várias formas de relacionamento. O nível de autonomia, suas emoções, sentimentos e pensamentos são dimensões que influenciam a conformação das famílias, no plano subjetivo. A vida privada é influenciada pelos valores, costumes e tabus socializados. Luiz Fernando Duarte observou em seu trabalho “o processo que impõe aos sujeitos de nossas sociedades as combinações concomitantes ou alternativas entre a ênfase em sua autonomia individual e seu englobamento ativo na ‘família’ e na ‘congregação’” (DUARTE, 2005: 52).

Parte 2:

Sendo assim, as dimensões objetivas e subjetivas da vida social precisam ser levadas em conta no processo de análise e compreensão dos diversos arranjos familiares, sua expressão de sociabilidade concomitantemente a implementação e execução de políticas sociais com centralidade na família.

As aventuras de uma Assistente Social na investigação do Programa Bolsa Família

Capítulo 3: Breve caracterização da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família

Neste capítulo, apresenta-se um conjunto de referências normativas que parametram a Política de Assistência Social no cenário pós Constituição Federal de 1988. Tais referências revelam mudanças extremamente valiosas em termos valorativos e operativos. No entanto, o entendimento de tais referências, bem como seu enraizamento na cultura institucional ainda estão em fase de implementação. Além dos parâmetros normativos, este capítulo se dedica a apresentar o Programa Bolsa Família em seus fundamentos e proposições. Um programa de governo apresentado como o principal carro chefe da Política de Assistência.

3.1- A base legal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

A Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social³² de 1993 e em 2004 a Política Nacional de Assistência Social atribuíram a Assistência Social uma conjugação jurídica inovadora, direcionando-a ao campo de direito, ressaltando seu “status” de cidadania e a necessidade de universalização de seu acesso, pautados no princípio de desmercadorização e gratuidade. No entanto, a lei, por si só, não altera a realidade, ter na lei a base do direito “não significa, no

³² Assistência social no texto da LOAS em seu art. 1. “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, para garantia às necessidades básicas. (...) Parágrafo único: A assistência social realizar-se-á de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais”

entanto, que a lei seja condição suficiente para que se possa falar em direitos” (BACKX, 2007: 42), e nem tão pouco experimentá-los.

Ao consolidar a assistência em um direito social faz-se necessário abdicar-se das formas espontâneas, ocasionais e assistencialistas de prestação de serviços sociais. De acordo com a PNAS é necessário levar em consideração os indivíduos, suas circunstâncias sociais, e os grupos de relacionamentos que os cercam (família e comunidade) (PNAS, 2004: 09).

Outro marco favorável a política de Assistência Social foi a IV Conferência Nacional de Assistência Social (dezembro de 2003). Evento que garantiu a aprovação de uma nova agenda política para a reorganização da gestão das ações descentralizadas e participativas de Assistência Social no Brasil. Determinou a fundação do Sistema Único de Assistência Social em território nacional, estimulando a integração dos três entes federativos mediante a consolidação de um sistema descentralizado e participativo, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

De acordo com a NOB/SUAS, os municípios devem ser classificados por sua capacidade de gestão atentando para as responsabilidades e incentivos orientados a cada nível de gestão: Inicial, Básica e Plana. (NOB/SUAS, 2005)

”I Gestão Inicial: Os municípios que não se habilitarem à gestão plena ou à básica receberão recursos da União, conforme série histórica, transformados em Piso Básico Transição e Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, conforme estabelecido no item “Critério de transferência” desta Norma, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social.
(23)

II Gestão Básica: Nível em que o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso, deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território. (24)

III Gestão Plena: Nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, que sejam proveniente de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS” (25) (NOB/SUAS, 2005)

Segundo a NOB/SUAS (2005), os municípios em todos os níveis de gestão devem possuir Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social e também devem fazer aportes ao seu fundo. Outra exigência aos níveis de gestão Básica ou Plena está relacionado a disponibilidade, planejamento e organização de sua rede de proteção social. A Secretaria Nacional de Assistência Social vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, através do Censo SUAS, que sistematiza as informações enviadas ao Governo Federal pelo Municípios, disponibilizou o retrato da Unidades de Referência da Política de Assistência Social, bem como mapeou os níveis de gestão do SUAS no Brasil (Quadro 2 e 3)

Quadro 2: A garantia do equipamento do SUAS em Território Nacional

Número de municípios com CRAS	3.187
Número total de CRAS	5.142
Número de CRAS co-financiados pelo MDS	3.919

Número de municípios com CREAS	1.230
Número total de CREAS	1.054
Fonte: SAGI/MDS, 2009 – Encontro Nacional de Monitoramento SUAS – extraído do MDS em 09 de junho de 2009: http://aplicacoes3.mds.gov.br/sagirms/mod/resource/view.php?id=52	

Quadro 3: Número de municípios habilitados no SUAS: 5.466

Gestão Inicial	1.136
Gestão Básica	3.953
Gestão Plena	377

Fonte: SAGI/MDS, 2009 – Encontro Nacional de Monitoramento SUAS extraído do MDS em 09 de junho de 2009:

<http://aplicacoes3.mds.gov.br/sagirms/mod/resource/view.php?id=52>

E, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social/2004, suas funções são: disponibilizar uma rede de proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; fomentar a vigilância social; bem como a defesa dos direitos socioassistenciais.

“A proteção social de Assistência Social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. (...) A proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.” (NOB/SUAS, 2005: 16)

Cada nível de gestão da Assistência Social deve atentar para o “respeito à diferenciação do porte dos municípios brasileiros, das condições de vida de sua população rural e urbana e da densidade das forças sociais que os compõem”. Para tanto, o governo federal empenha-se em estabelecer novas bases para sua regulação entre as quais se destacam: (NOB/SUAS, 2005)

- a) Comando único das ações da Assistência Social, dado pela lei nº 10.869/04 que cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);
- b) Decreto nº 5.003/04, que restituiu autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
- c) Decreto nº 5.074/04, que reordena a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), à luz das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social;
- d) Lei nº 10.954/04, que extingue a exigência da Certidão Negativa de Débitos (CND) para repasses de recursos federais da Assistência Social para estados e municípios;
- e) Decreto nº 5.085/04, que transforma em ações de caráter continuado os Serviços de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e os Serviços de Atendimento Integral às Famílias;
- f) Aprovação da PNAS/2004 pelo CNAS, por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; g) Implantação do sistema *on line* SUASWEB por meio da Resolução nº 146, de 15 de outubro de 2004, do CNAS e Portaria MDS Nº 736, de 15 de dezembro de 2004.

O SUAS tem como eixo estruturantes: a) Precedência da gestão pública da política; b) Alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; c) Matricialidade sociofamiliar; d) Territorialização; e) Descentralização político-administrativo; f) Financiamento partilhado entre os entes federados; g) Fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil; h) Valorização da presença do controle social; i) Participação popular/cidadão usuário; j) Qualificação de recursos humanos; k) Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados. (NOB/SUAS, 2005)

A Assistência Social é uma política social não contributiva e direito de todo cidadão, devendo ser provida por toda sociedade, a fim de viabilizar

proteção à vida, diminuir possíveis danos, atentando sempre para ocorrência de fatos que vulnerabilize indivíduos, famílias e/ou grupos populacionais em risco.

A proteção social de Assistência Social se ocupa das fragilidades presentes no processo sócio-histórico de qualquer cidadão mediante sequelas de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. Ainda, de acordo com a PNAS/2004, são funções da Assistência Social: 1) a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; 2) a vigilância social; e 3) a defesa dos direitos socioassistenciais.

A proteção social de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005) tem seu foco de intervenção direcionado ao princípio de matricialidade sociofamiliar, compreendido da seguinte forma:

- A família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social;
- A defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero;
- A família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência;
- O fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade. O princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O princípio

da territorialização possibilita orientar a proteção social de Assistência Social;

- Na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situações similares de risco e vulnerabilidade;
- Na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa, nas ações de Assistência Social;
- Planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos.

A proteção social básica atua na prevenção de situações de risco, após levantamento, análise e mapeamento dos territórios com maior incidência de riscos sociais. O Centro de Referência de Assistência Social³³ é o equipamento público estatal lotado nas áreas de maior vulnerabilidade. E, enquanto equipamento de análise deste trabalho merece maior detalhamento a sua proposição enquanto unidade de referência da política de Assistência Social³⁴.

(Proteção Básica do SUAS, 2006)

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é:

- 1.1 a unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social;
- 1.2 a unidade efetivadora da referência e contra-referência do usuário na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e

³³ A unidade e o programa que trabalha com as famílias de acordo com a PNAS: o “Centro de Referência da Assistência Social/Programa de Atenção Integral à Família (Proteção Social Básica, prevista na Política Nacional de Assistência Social). A equipe técnica, lotada nesta unidade, deve disponibilizar as famílias do território do CRAS: a rede de serviços de proteção social básica; conhecer esta rede e sua capacidade e limites – para otimizar o fluxo dos usuários; levantar e analisar o diagnóstico social do território e as características de acesso municipal; para então monitorar, avaliar e programar os serviços externo (rede) e internos”. (Proteção Básica do SUAS / Orientação Técnica para CRAS, 2006), extraído MDS em 23/07/2009: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif>

³⁴ Unidade pública estatal, de referência e prestação de serviços em base territorial de maior vulnerabilidade social. Dado que imprime nova racionalidade a política de assistência social, que basicamente era, até a década de 1980 referenciada as organizações da sociedade civil, sem responsabilização do Estado-Nação. (Mestriner, 2001)

- unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas;
- 1.3 a “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS;
 - 1.4 a unidade que organiza a vigilância social em sua área de abrangência;
 - 1.5 uma unidade pública que concretiza o direito socioassistencial quanto à garantia de acessos a serviços de proteção social básica com matricialidade sociofamiliar e ênfase no território de referência;
 - 1.6 um equipamento onde são necessariamente ofertados os serviços e ações do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)³⁵ e onde podem ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

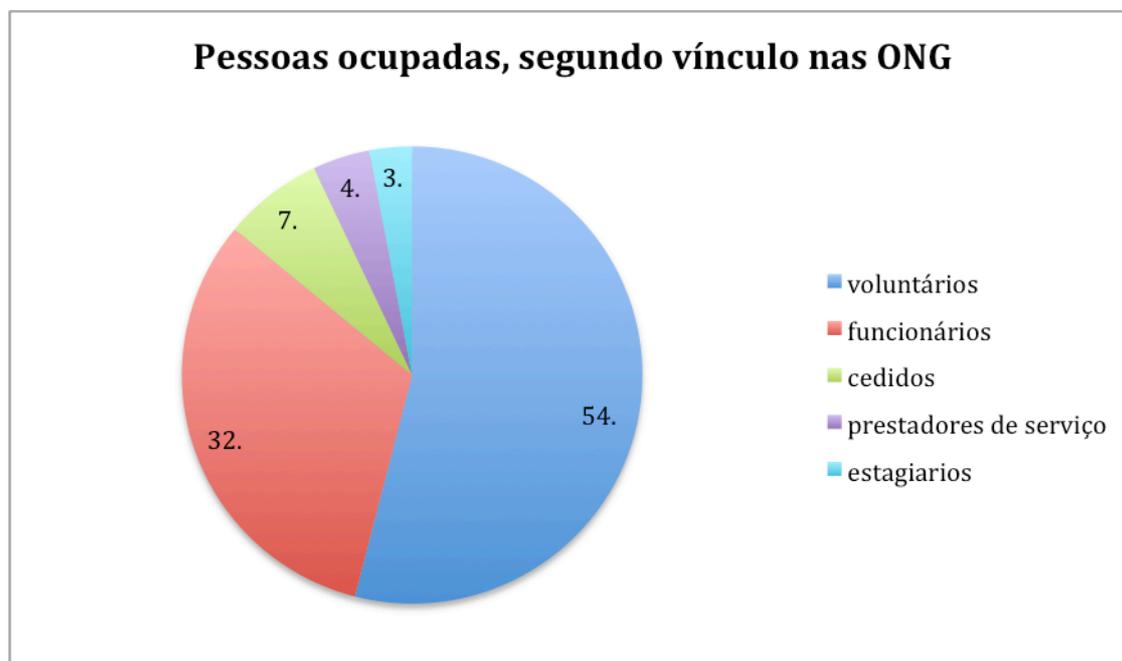
Já a proteção social especial tem por finalidade prover atenções socioassistenciais às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. A proteção Especial conta com serviços de Média e Alta complexidade. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social e os serviços de acolhida e abrigamento, podem ser assinados quando indivíduos e famílias vivenciarem situações de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Embora a Assistência Social esteja instituída política pública desde 1988, ainda hoje o volume de ações e serviços sociais vinculadas às Organizações Não Governamentais (ONG) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ainda tem grande expressão no Brasil. Além disso, o uso do voluntariado por estas instituições privadas de Assistência Social ainda é

³⁵ Estes serviços e ações estão descritos no item II-4 “Serviços e ações do PAIF ofertados pela equipe de profissionais do CRAS”.

expressivo. Segundo os dados da Pesquisa das Entidades Privadas de Assistência Social/IBGE, com base na PEAS/2006 em 16 mil entidades pesquisadas, há 519 mil pessoas com algum vínculo. Sendo, 242 mil trabalhadores e 277 mil *voluntários*. (Gráfico 1)

Gráfico 1:



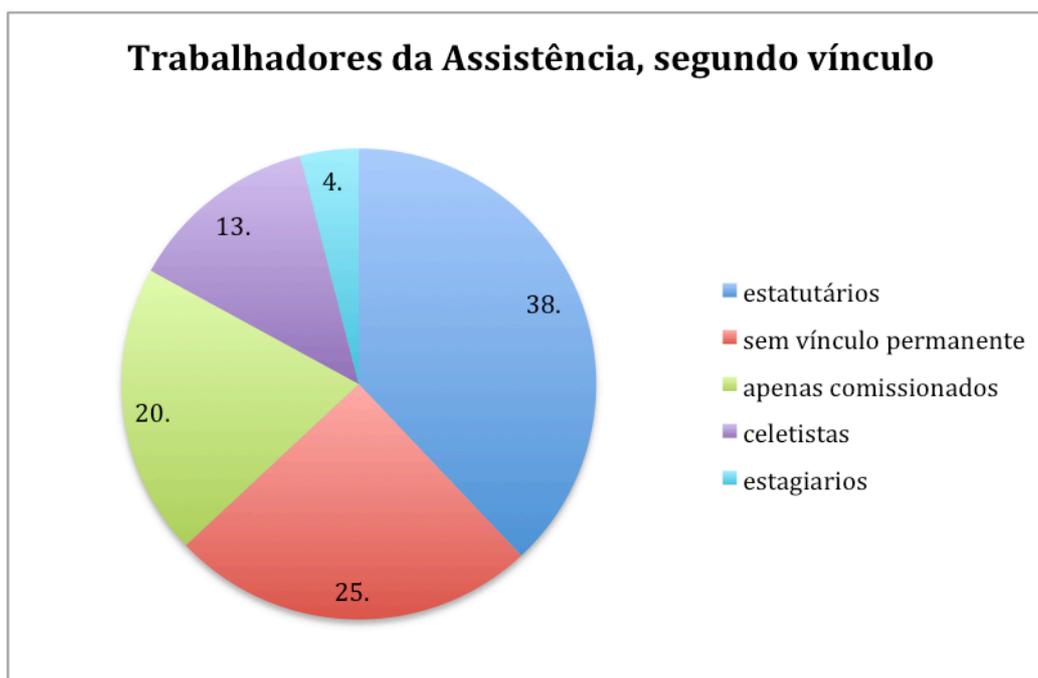
Fonte: Encontro Nacional Monitoramento SUAS, com base no IBGE/MUNIC, 2005 – extraído do MDS em 22 de junho de 2009:

<http://aplicacoes3.mds.gov.br/sagirms/mod/resource/view.php?id=52>

Esta informação expressa a manutenção da filantropia na execução de “proteção social”, característica predominantes à Assistência Social ao longo da história brasileira. Esse dado também indica a fragilidade nestes serviços prestados em virtude da alternância e inconstância de ações sócio-assistenciais prestadas, pois com 54% dos trabalhadores são voluntários e efetivam os serviços sociais à população alvo destas instituições e a tendência observada é a

grande rotatividade dos voluntários, implicando na descontinuidade das ações. Tão crítica quanto a predominância do voluntariado³⁶ nas Organizações da Sociedade Civil é a base de Recursos Humanos e o tipo de vínculo dos trabalhadores da área da Assistência Social nas Gestões Municipais. (Gráfico 2)

Gráfico 2



Fonte: Encontro Nacional Monitoramento SUAS, com base no IBGE/MUNIC, 2005 – extraído do MDS em 09 de junho de 2009:
<http://aplicacoes3.mds.gov.br/sagirms/mod/resource/view.php?id=52>

O voluntariado e os vínculos trabalhistas frágeis na oferta de serviços sociais implicam no comprometimento da sustentabilidade das ações e uma vez intervindo em questões que sofrem mudanças a médio e longo prazo, como é o

³⁶ Destaco aqui que minha crítica não está na oferta de serviços voluntários, mas na predominância deste em ações que são em geral mantidas com recursos públicos, via Fundo da Infância e Adolescência; Fundo da Assistência Social, Isenções fiscais entre outros.

caso das expressões da questão social, o que ganha visibilidade mais uma vez é a culpabilização dos usuários pelo seu insucesso e/ou impossibilidade de alterar sua realidade social.

A materialização da PNAS está implicada na garantia de recursos humanos capacitados e espaço físico adequado para funcionamento das Unidades de Referência de Atenção Básica e Especial (CRAS e CREAS). A atual conjuntura demonstra que há um avanço nesta direção. Exemplo disto que falo é a expansão de CRAS co-financiado pelo governo federal de 2005 a 2008. Em três anos houve uma expansão de novos CRAS de aproximadamente 92%, os números, respectivamente eram 1968³⁷ e já chegaram a 3.791³⁸ em 2008³⁹. Segundo a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) em meado de 2009, ampliam a visibilidade do processo de implantação do SUAS em território nacional, expressão de rupturas vivenciadas na contemporaneidade. A Assistência Social sendo prestada em unidades públicas estatais. Mas, além da garantia da unidade é necessário avaliar sua infra-estrutura e a qualidade do serviço prestado.

Desta forma, observando a “Proteção Social” no Brasil até a década de 1980 e bem como pós 88, há indicações de avanços e conquistas cidadãs sem dúvida, mas, muitas questões saltam para análise e sinalizam o novo rumo da Proteção Social. Contudo, muito do tradicional ainda se apresenta apenas com nova roupagem.

³⁷ Catálogo de Indicadores de Monitoramento dos Programas do MDS / SAGI/MDS, 2007.

³⁸ MDS/SUAS, 2009.

³⁹ Dados contabilizados pelo Censo CRAS, e declarado pelos gestores municipais ao longo do país. Foi citado nesta pesquisa, em nível apenas de informações, mas sem dados, que pelo cruzamento de dados há muitas irregularidades e estas vêm sendo acompanhadas pela SAGI/MDS.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é o equipamento de Atenção Básica da Política de Assistência Social. O trabalho socioassistencial que deve ser desenvolvido com as famílias segundo a PNAS/2004 precisa ser planejado, monitorado e avaliado em função das demandas presentes no território do CRAS. O olhar para o território está atrelado à necessidade de descentralização política da gestão e intersetorialidade no planejamento das ações⁴⁰.

O Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), hoje cumpre a agenda de acompanhar as famílias de referência de cada CRAS. O Programa potencializa as diversas ações de cada unidade, vinculadas: ao Benefício de Prestação Continuada (BPC); BPC Escola; Beneficiários do Programa Bolsa Família; Programa Projovem Adolescente; Projeto Técnico Social do Programa de Subsídio Habitacional; entre outros. Para tanto é necessário uma equipe mínima e qualificada para intervenção junto às famílias e frente às demandas dos diversos Programas e Projetos Sociais. Outrossim, para tal exercício, faz-se imprescindível a interlocução entre as demais políticas setoriais, bem como, entre as entidades de assistência social e de atenção à Criança e Adolescente, ao Idoso da sociedade civil, as instâncias de controle social e de defesa dos direitos sociais.

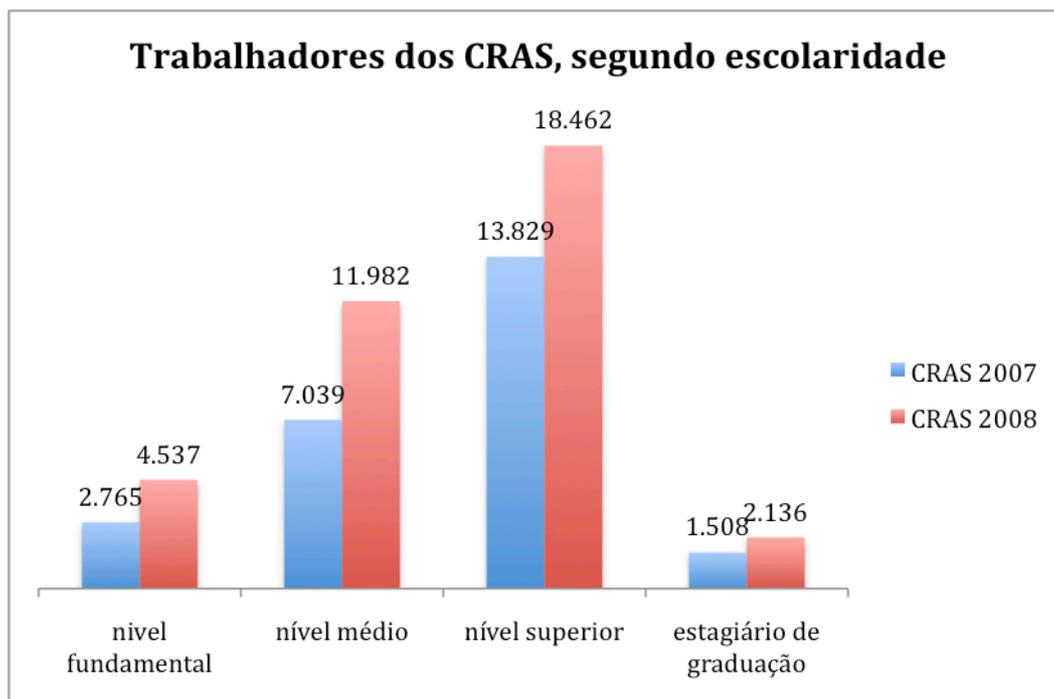
Assim, atentar para a composição da equipe técnica e de apoio das unidades CRAS, bem como para a infra-estrutura da instituição é importante. O tipo de vínculo institucional; a carga horária; o processo de organização e

⁴⁰ “A concepção da assistência social como política pública tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade” (PNAS, 2004: 38).

planejamento na gestão da política de Assistência Social. As equipes da Proteção Básica enfrentam a grande rotatividade de técnicos em função dos baixos salários e dos vínculos frágeis (Gráfico 4). De acordo com dados abaixo apenas 38% dos profissionais são estatutários na administração municipal da área de assistência social no Brasil – dado de 2005.

A qualificação dos profissionais da Assistência Social vem crescendo expressivamente (Gráfico 3), mas paralelo a este crescimento é necessário atentar para o nível de (não) planejamento das ações socioassistenciais, em virtude da possibilidade de se reeditar dinâmicas mecanicistas e burocratizadas na implementação do Sistema Único de Assistência Social, sobretudo na execução de programas sociais. Com destaque ao programa de transferência de renda PBF em âmbito municipal. Chamo atenção a este fato, pois a dinâmica do SUAS/PBF pode ser agravada pela trajetória sócio-histórica e política do Brasil que é marcada por escassez de recursos, desresponsabilização do Estado, acirramento das desigualdades sociais e culpabilização dos indivíduos por seus infortúnios.

Gráfico 3:



Fonte: Encontro Nacional Monitoramento SUAS – extraído do MDS/SAGI/Censo CRAS 2007/2008 em 09 de junho de 2009:

<http://aplicacoes3.mds.gov.br/sagirmps/mod/resource/view.php?id=52>,

3.2- Programa de transferência de Renda – Programa Bolsa Família (PBF)

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003, através da medida Provisória nº 132 de 20 de outubro no âmbito da Presidência da República, sendo alterado pela Lei Federal Nº 10.836/2004. O Programa é destinado à transferência de renda com condicionalidades.

O PBF cumpriu a finalidade de unificar os procedimentos de gestão das ações de transferência de renda do Governo Federal, tais como: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola”, (Lei 10.219 – 11/04/2001); O Programa Nacional de Acesso a Alimentação – PNAA (Lei 10.689 de 13/06/2003); O Programa Nacional de Renda Mínima pela Saúde – “Bolsa Alimentação”, (Medida Provisória nº 2.206-1 – 06/09/2001); o Programa

Auxílio-Gás, (Decreto 4.102 – 24/01/2002); e o Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 6.135 – 26/06/2007). (Quadro 4)

Quadro 04: Benefícios financeiros dos Programas Remanescentes			
Programa	Legislação	Elegibilidade	Benefício Financeiro
Bolsa Família	Lei nº 10.219, de 11/04/2001, e Decreto nº 4.313, de 24/07/2002	Renda Familiar mensal até R\$ 90,00 por pessoa, com criança de 06 a 15 anos	R\$ 15,00 – Benefício Mensal por criança até o limite de R\$ 45,00
Bolsa Alimentação	MP nº 2.206-1, de 06/09/2001, e Decreto nº 3.934, de 20/09/2001	Gestante, nutrizes e crianças de 06 meses em risco nutricional	R\$ 15,00 – benefício mensal até o limite de R\$ 45,00
Auxílio Gás	MP nº 18, de 28/12/2001 e Decreto 4.102, de 24/01/2002	Renda Familiar mensal de até ½ Salário Mínimo	R\$ 7,50 – benefício mensal pago bimestralmente (R\$ 15,00 a cada dois meses)
Cartão Alimentação	Lei 10.689, de 13/06/2003, e Decreto 4.675, de 16/04/2003	Renda Familiar mensal de até meio salário mínimo	R\$ 50,00 – benefício mensal pago à família

Fonte: Manual de Gestão de Benefício /PBF/MDS, 2008. Versão eletrônica, extraído em 23 de julho de 2009:
http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1

A iniciativa de unificação dos programas visou maior racionalidade e eficiência em relação à medida de enfrentamento à pobreza em virtude da redução de gastos gerenciais dos programas e em razão da duplicidade de pagamentos, uma estratégia para melhoria da gestão.

O Programa objetiva alcançar um conjunto de medidas bastante complexas e de difícil resolutividade: promover acesso à rede de serviços públicos, com destaque à assistência social, educação e saúde; desenvolver a

intersetorialidade com a complementaridade das ações e serviços públicos, bem como, o esforço simultâneo do Poder Público pela descentralização da gestão pública; combate à fome, redução da pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional; e a emancipação sustentada das famílias que vivem em condição de pobreza e extrema pobreza.

O Programa tem a pretensão de articular estratégias de alívio imediato da pobreza pela transferência direta de renda as famílias mais pobres, de redução da pobreza em longo prazo junto as gerações seguintes através do cumprimento das condicionalidades e do fomento de Programas Complementares (alfabetização de adultos, Geração de Trabalho e Renda, Capacitação Profissional, entre outros). Esta pretensão pode ser analisada a partir de duas problematizações: a concepção de pobreza associada à insuficiência de renda e a concepção de mínimos sociais necessários à manutenção da vida.

Para pleitear o benefício do Programa Bolsa Família, são elegíveis as famílias com renda mensal per capita de até R\$ 137,00 (cento e trinta e sete reais) devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês (como salários e aposentadorias, não entrando no cálculo o Benefício de Prestação Continuada - BPC). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda **per capita** da família.

Tendo o perfil econômico, a família deve procurar o setor responsável pelo Programa Bolsa Família no município em que reside, munido de documentos pessoais (título de eleitor ou CPF), e realizar o cadastro para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Quanto a seleção para o PBF, as famílias são elegidas com base nas informações inseridas pelo município no CadÚnico e de acordo com a disponibilidade das suas metas. O CadÚnico é um banco de coleta de dados que tem como objetivo traçar o perfil das famílias em situação de pobreza existentes no país.

“Cada município tem uma estimativa de famílias pobres, considerada como a meta de atendimento do Programa naquele território. Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE.” (MDS, 2009)⁴¹

O cadastro da família com o perfil exigido pelo PBF, não implica no acesso imediato ao benefício. Mas as informações inseridas no CadÚnico, são de fundamental importância ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) para a seleção automatizada e alteração das metas municipais. O principal critério é a renda **per capita** da família, assim são beneficiadas primeiramente as famílias com a menor renda.

Para ser beneficiário do PBF é necessário que a família se enquadre no índice que define extrema pobreza e pobreza através da renda mensal per capita,

⁴¹ Encontro Nacional Monitoramento SUAS – extraído do MDS em 09 de junho de 2009: <http://aplicacoes3.mds.gov.br/sagirmips/mod/resource/view.php?id=52>

simultaneamente observando a vulnerabilidade social no que tange a composição familiar. O beneficiário de PBF⁴² poderá receber o Benefício Básico e/ou Benefício Variável ou Benefício Variado vinculado ao adolescente, observado o perfil socioeconômico da família. O benefício básico é dispensado às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza, com renda per capita mensal de até R\$ 69,00, independente de sua composição; o benefício variável destinado às famílias com crianças de 0 a 12 anos e adolescentes até 15 anos, gestantes ou mãe amamentando e renda per capita até R\$ 137,00 (Quadro 5). Em 2007, o Benefício Variável Jovem (MP nº 411 – 28/12/2007) amplia a faixa etária de beneficiários do PBF e compõem a terceira modalidade de benefício sendo disponibilizado às famílias com adolescentes/jovens de 16 e 17 anos e gestantes (Quadro 6).

- O **Benefício Básico, de R\$ 62,00** (sessenta e dois reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 69,00 (sessenta e nove reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).
- **Benefício Variável, de R\$ 20,00** (vinte reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 137,00 (cento e trinta e sete reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 60,00 (sessenta reais).
- O **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 30,00** (trinta reais), é pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente,

⁴² O decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009, altera o caput / art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, definindo novo valor para a per capita familiar de inclusão no PBF.

ou seja, até R\$ 60,00 (sessenta reais). (PBF/MDS, 2009⁴³)

Uma família poderá receber mensalmente do PBF a importância de no mínimo R\$ 20,00 e no máximo R\$ 182,00⁴⁴ de acordo com sua renda e composição familiar. O Programa considera família, a unidade nuclear, bem como as composições ampliadas por outros indivíduos que estabeleçam laços de parentesco e/ou de afinidade, um grupo familiar, vivendo no mesmo domicílio. (Quadro 6 e 7)

O cálculo do valor do benefício do Programa Bolsa Família é feito a partir do seguinte método, observando o acesso ao benefício básico (disponíveis às famílias com renda per capita mensal até R\$ 69,00)

Quadro 5: Concessão do Benefício / Renda familiar per capita mensal de até R\$ 69,00 / Valor Recurso recebido

⁴³ Manual de Gestão de Benefício /PBF/MDS, 2008. Versão eletrônica, extraído em 23 de julho de 2009: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1

⁴⁴ Valores atualizados para julho de 2009.

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 62,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$82,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 102,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 122,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 92,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 112,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 132,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 152,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 122,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 142,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 162,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 182,00

Fonte: Manual de Gestão de Benefício /PBF/MDS, 2008. Versão eletrônica, extraído em 23 de julho de 2009:

http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1)

Quadro 6:**Concessão do Benefício / Renda familiar per capita mensal de R\$ 69,01 a R\$ 137,00 / Valor Recurso recebido**

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 20,00
2	0	2 variáveis	R\$ 40,00
3	0	3 variáveis	R\$ 60,00
0	1	1 BVJ	R\$ 30,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 50,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 70,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 90,00
0	2	2 BVJ	R\$ 60,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 80,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 100,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 120,00

Fonte: Manual de Gestão de Benefício /PBF/MDS, 2008. Versão eletrônica, extraído em 23 de julho de 2009:

http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1

Entendida a lógica de acesso ao benefício, outro fator importante é a compreensão das condicionalidades. As condicionalidades são acordos assumidos entre a família e o Estado e implicados na exigência de cumprimento (família) junto às políticas de Educação, Saúde e Assistência Social, bem como da disponibilidade do serviço (Estado) para que se efetive o receber o benefício do Bolsa Família. As condicionalidades do Programa Bolsa Família são, ao mesmo tempo, responsabilidades das famílias e do poder público. (Quadro 7)

Quadro 7: Condicionalidades do PBF

- Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
- Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 07 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.
- Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil

Fonte: MDS/Programa Bolsa Família 2009. Extraído em 23 de julho de 2009: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1

O objetivo das condicionalidades não é, segundo suposto, punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve **identificar** os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias.

As famílias que descumprem as condicionalidades estão sujeitas a advertência e, posteriormente, às sanções previstas na Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008. Inicia-se pela advertência da família, em seguida suspensão do benefício, podendo chegar ao seu cancelamento. A expectativa com o acompanhamento, junto as políticas de assistência social, educação e saúde por suas equipes, objetiva a reversão da situação, para que não se chegue ao cancelamento. (Quadro 8)

Quadro 8: Descumprimento de condicionalidades do PBF – benefício básico e variável

1º descumprimento	Advertência	A	família	receberá
-------------------	-------------	---	---------	----------

		apenas um informe do MDS, que não afeta ou altera o recebimento do benefício
2º descumprimento	Bloqueio	A família terá uma sanção e o benefício será bloqueado por 30 dias, mas recebe acumulado no mês seguinte
3º descumprimento	1ª Suspensão	O benefício da família será suspenso por 60 dias. Neste período a parcela não é gerada e a família fica sem receber o benefício suspenso.
4º descumprimento	2ª Suspensão	O benefício da família será suspenso por 60 dias. Neste período também a parcela não é gerada e a família fica sem receber o benefício retroativo.
5º descumprimento	Cancelamento	Depois de cancelado a família terá que atualizar o cadastro e aguardar na fila uma nova chance de acesso ao benefício.

Fonte: MDS/Programa Bolsa Família 2009. Extraído em 23 de julho de 2009: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1

Existe uma particularidade ao Benefício Variável vinculado ao adolescente, pois o mesmo só experimenta 03 fases: uma advertência e duas sanções. E, não conseguindo alterar a situação de descumprimento, apenas o benefício relativo ao jovem é cancelado. (Quadro 9)

Quadro 9: Descumprimento de condicionalidades do PBF – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)

1º descumprimento	Advertência	A família receberá apenas um informe do MDS, que não afeta ou altera o recebimento do benefício
-------------------	-------------	---

2º descumprimento	Suspensão	O benefício referente ao jovem será suspenso por 60 dias.
3º descumprimento	Cancelamento	O benefício referente ao jovem é cancelado.
Obs.: Os efeitos previstos para o BVJ incidirão exclusivamente no benefício do adolescente em situação de descumprimento. Fonte: MDS/2009.		
Fonte: MDS/Programa Bolsa Família 2009. Extraído em 23 de julho de 2009: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1		

O período relativo às etapas de descumprimento implica a necessidade de identificar as famílias e chamá-las as suas responsabilidades, ao acordo firmado, perceber suas fragilidades e garantir acessos a outros serviços e políticas, a fim de potencializá-las e retirá-las da atual situação – acompanhamento às famílias. Este acompanhamento está previsto anualmente em calendário estabelecido pelo Governo Federal e executado pelos municípios (Quadro 10 e 11). O acompanhamento gera relatórios e dados para atualização do CadÚnico, informações sobre as famílias em descumprimento de condicionalidades que, periodicamente, são disponibilizados aos municípios no Sistema de Adesão/Central de Sistemas (área de trabalho de acesso restrito aos gestores municipais). Essas informações devem circular entre a assistência social, educação e saúde.

Quando a família é notificada pelo Governo Federal (MDS) por correspondência, em sua residência, é necessário procurar o gestor municipal do Programa Bolsa Família. Esse contato deve esclarecer à família e às instâncias envolvidas no PBF, elucidando possíveis erros e/ou agravamento das vulnerabilidades e riscos sociais imputados à família em descumprimento (se o descumprimento ocorreu por motivo justificável, o responsável familiar pode apresentar recurso ao gestor municipal).

Ao gestor cabe analisar os recursos apresentados pela família e ponderar se na justificativa do erro ou do motivo que levou ao descumprimento, cabe a solicitação de revisão da sanção. Avaliado o recurso, o gestor pode diferir ou indeferir o pedido de retirada da sanção. Uma vez deferido o recurso, a sanção será retirada do histórico da família. O gestor deve ficar atento aos procedimentos de utilização do sistema de Recurso on line, de acordo com orientações da Instrução Operacional nº 26 ou Bolsa Família Informa nº 156.

Quadro 10: Agenda Base para acompanhamento de condicionalidades	
Período de Acompanhamento	Meses de Referência
Educação	
Primeiro	Fevereiro e Março
Segundo	Abril e Maio
Terceiro	Junho e Julho
Quarto	Agosto e Setembro
Quinto	Outubro e Novembro
Saúde	
Primeiro	Janeiro a Junho
Segundo	Julho a Dezembro

Fonte: Guia de Acompanhamento as condicionalidades do PBF / MDS. Extraído em 23 de julho de 2009: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1

Quadro 11: Datas para as repercussões em 2009 no pagamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades		
Mês da repercussão no benefício	Períodos de acompanhamento que impactam na repercussão	
	Frequência escolar	Agenda Saúde
Maio/2009	Fev./mar./2009	-
Julho/2009	Abr./maio/2009	-
Setembro/2009	Jun./jul./ 2009	1º sem/09
Novembro/2009	Ago./set. 2009	-
Janeiro/2010	Out./nov./ 2009	-
Março/2010	-	2º sem/09

Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/acompanhamento/>

De acordo com o MDS/PBF, os principais resultados aferidos sinalizam que o Programa Bolsa Família⁴⁵ atendeu em junho de 2009 à 11.333.308 famílias em 5.564 municípios brasileiros, vários estudos mostram que o Programa já apresenta resultados importantes, segundo MDS:

- O PBF está bem focalizado, ou seja, efetivamente chega às famílias que dele necessitam e que atendem aos critérios da lei;
- O Programa contribui de forma significativa para a redução da extrema pobreza e da desigualdade;
- O Programa contribui para a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

O PBF está embasado em diversas Leis, que alteram seu desenho original e ampliam sua abrangência. Desde 2004 o PBF vem abrangendo ações de caráter complementar, com destaque a: Programa de Cisternas; Carteira do Idoso (transporte inter-estadual); Programa Brasil Alfabetizado; desconto de tarifa social de energia elétrica; Integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao PBF, entre outros. Segue relação de legislações que oficializam os desdobramentos do PBF segundo MDS⁴⁶:

1. **Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007 e Lei nº 11.692 de 10 de junho de 2008:** Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 09 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de

⁴⁵ MDS em 28/06/2009: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/lista-de-beneficiarios.

⁴⁶ Instruções Normativas e Operacionais extraídas do PBF/MDS em 19 de julho de 2009: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes

2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.

2. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003:** Programa Bolsa família e dá outras providências (convertida na Lei nº 10.836, de 09/01/2004).

Instruções Normativas

3. **Instrução Normativa MDS nº 1, de 20 de maio de 2005:** Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.

Instruções Operacionais

4. **Instrução Operacional Nº 30, de 14 de maio de 2009:** Orienta quanto aos procedimentos necessários às ações de atualização cadastral e à gestão de benefícios das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em razão da identificação de inconsistência nas informações de renda obtidas por meio da comparação das informações do CadÚnico com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).
5. **Instrução Operacional Nº 29, de 07 de maio de 2009:** Divulga aos municípios procedimentos a serem adotados quanto aos motivos de baixa frequência escolar.
6. **Instrução Operacional conjunta Senarc/Sesan (MDS) - Nº 01, de 7 de abril de 2009:** Orienta os gestores municipais do CadÚnico/Programa Bolsa Família do semiárido brasileiro quanto ao cadastramento de famílias de baixa renda para inserção no Programa Cisternas.

7. **Instrução Operacional conjunta MDS/ MEC e MS - Nº 01, de 17 de fevereiro de 2009:** Estabelece o calendário do exercício de 2009 para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações.
8. **Instrução Operacional Senarc/MDS Nº 28, de 13 de fevereiro de 2009:** Divulga aos municípios informações e procedimentos de atualização ou revalidação cadastral dos domicílios no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CadÚnico) para implantação da revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família
9. **Instrução Operacional Senarc/MDS Nº 27, de 22 de janeiro de 2009 (reeditada):** Divulga aos municípios orientações sobre a utilização do Sistema de Atendimento e Solicitação de Formulários (Sasf)
10. **Instrução Operacional Senarc/MDS Nº 26, de 17 de dezembro de 2008:** Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere aos Recursos apresentados por famílias com registros de descumprimento de condicionalidades.
11. **Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008:** Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005, e dá outras providências.
12. **Instrução Operacional Senarc/MDS Nº 24 (reeditada em 17 de setembro de 2008):** Orienta quanto aos procedimentos necessários às ações de atualização cadastral e gestão de benefícios das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em razão da identificação de inconsistência nas informações de renda obtidas por meio da

comparação das informações do CadÚnico com as da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

13. Instrução Operacional Senarc/MDS Nº 23, de 31 de julho de 2008

(reeditada em 19 de janeiro de 2009): Divulga aos municípios orientações para a substituição de Prefeito, Prefeitura, Gestor Municipal e de Instância de Controle Social (ICS) do PBF e procedimentos para alteração de seus dados cadastrais, bem como os procedimentos para o Acesso Sistema de Gestão Integrada (SGI).

14. Instrução Operacional Senarc/MDS Nº 22, de 25 de julho de 2008:

Divulga procedimentos operacionais aos municípios para acesso a Central de Sistemas da Senarc.

15. Instrução Operacional Senarc/MDS Nº 21, de 29 de fevereiro de

2008 (Reeditada): Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.

16. Instrução Operacional Senarc/MDS Nº 20, de 14 de dezembro de

2007: Divulga aos municípios orientações sobre o preenchimento das informações referentes aos novos campos constantes na versão 6.0.5 do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do CadÚnico.

17. Instrução Operacional Conjunta Senarc/MDS – Secad/MEC Nº 01, de

15 de agosto de 2007: Divulga aos gestores municipais do Programa Bolsa Família procedimentos para encaminhamento dos inscritos no CadÚnico às ações de alfabetização do Programa Brasil Alfabetizado.

18. Instrução Operacional nº 19, de 1º de agosto de 2007 (revisada):

Divulga os procedimentos e as orientações para a correta utilização do arquivo denominado "Base CAIXA", disponibilizado aos municípios para importação pelo aplicativo **off-line** no caso de perda total ou parcial de sua base local.

19. Instrução Operacional Conjunta Senarc-SNAS/MDS nº 02, de 31 de

julho de 2007: divulga procedimentos operacionais para o cadastramento de idosos com 60 anos ou mais, com renda individual mensal igual ou inferior a 2 salários mínimos e sem meios de comprovação de renda, para emissão da Carteira do Idoso.

20. Instrução Operacional nº 18, de 15 de maio de 2007:

Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego, e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.

21. Instrução Operacional nº 17, de 16 de abril de 2007:

Divulga procedimentos operacionais para o Cadastramento de estudantes do ensino fundamental de 9 anos no Cadastro Único de Programas Sociais.

22. Instrução Operacional nº 16, de 11 de janeiro de 2007, reeditada em 26 de fevereiro de

2007: Divulga procedimentos operacionais para a concessão do desconto da tarifa social de energia elétrica para unidades domiciliares com consumo médio mensal situado entre 80kWh e 220 kWh (ou o limite regional).

23. **Instrução Operacional nº 15, de 13 de dezembro de 2006:** Divulga aos Estados e Municípios orientações sobre os procedimentos para credenciamento de usuários ao Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.
24. **Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 01, de 14 de março de 2006:** Divulga aos municípios orientações sobre operacionalização da integração entre o Programa Bolsa família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere a inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.
25. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº 14, de 10 de agosto de 2006:** divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.
26. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº 13, de 20 de abril de 2006:** Divulga os critérios utilizados para o processamento do bloqueio dos benefícios dos Programas Remanescentes com base no CADBES e orienta as Prefeituras acerca da complementação dos dados e do desbloqueio dos benefícios.
27. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº 12, de 3 de fevereiro de 2006:** Divulga aos municípios orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.
28. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº 11, de 22 de novembro de 2005:** Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios dos programas de transferência de renda do Governo Federal.
29. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº 10, de 31 de agosto de 2005:** Divulga orientações e procedimentos operacionais aos municípios e esclarece

sobre procedimentos utilizados pelo Governo Federal para marcação de domicílios ativos e inativos no Cadastro Único.

30. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº 9, de 05 de agosto de 2005:** Divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especifica a documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas.
31. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº 8, de 20 de junho de 2005:** Divulga auditoria realizada sobre as folhas de pagamento dos programas de transferência de renda do Governo Federal, assim como orientação aos municípios para tratamento de casos de multiplicidade cadastral.
32. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº 7, de 20 de maio de 2005:** Divulga aos municípios instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único, publica os novos critérios de validação dos registros desse cadastro, e define orientações para análise e validação dos resultados da comparação dos dados de renda do Cadastro Único com os da Relação Anual de Informações Sociais de 2003.
33. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº 5, de 15 de fevereiro de 2005:** Divulga procedimentos operacionais aos municípios para importação de base cadastral do Cadastro Único.

Capítulo 4: O percurso e as escolhas metodológicas

A família, desde sempre, foi alvo de intervenção de políticas sociais, principalmente as de cunho assistencialistas, e atualmente da Política de Assistência Social. Partindo deste registro, a presente dissertação pretende discutir: 1) as nuances do processo de alteração de práticas predominantemente assistencialistas para outras orientadas pela garantia de direitos⁴⁷; 2) a natureza do acompanhamento às famílias; 3) a efetivação do combate a pobreza, bem como a ampliação de autonomia dos indivíduos/famílias.

Este recorte foi pensado a partir da experiência profissional⁴⁸ junto a rede sócio-assistencial em Itaguaí (Secretaria Municipal de Assistência Social/Centro de Referência de Assistência Social) e com base na direção de legislações e documentos: Constituição Federal/1988; Lei Orgânica de Assistência Social/1993; Política Nacional de Assistência Social /2004; Programa Bolsa Família/2004.

A trajetória deste trabalho combinou a vivência acadêmica como pesquisadora e a necessidade de um constante distanciamento do objeto que se constitui parte integrante de uma experiência profissional. Assumir a concomitância de pesquisadora e assistente social facilitou alguns acessos para a pesquisa e criou alguns nós críticos em outros momentos. Da mesma forma que escolher um tema que interpela valores tão sedimentados também se constituiu,

⁴⁷ Planejada, articulada, monitorada e avaliada.

⁴⁸ Estando coordenadora do CRAS Califórnia (2005/2007) e, em seguida, assessora de programas e projetos sociais na SMAS de Itaguaí (a partir de 2007).

ao mesmo tempo, um atalho e um caminho tortuoso. A antropologia social contribui com a importante sugestão de se

“vestir a capa de etnógrafo para apreender a realidade numa dupla tarefa que pode ser grosseiramente contida nas seguintes formulas: (a) transformar o exótico no familiar e/ou (b) transformar o familiar em exótico. (...) mais basicamente, uma vivência dos dois domínios por um mesmo sujeito disposto a situá-los e apanhá-los.” (DAMATTA, 1978: 28)

Esta condição de “dublê” de assistente social e pesquisadora favoreceu o acesso as várias instituições e serviços, facilitou o diálogo entre gestores, técnicos e profissionais da área da assistência social. No entanto, o principal nó vivenciado foi a necessidade de manter um necessário distanciamento da condição de assistente social compondo a gestão da SMAS em Itaguaí, e não ter que “responder” às demandas apresentadas. Ser parte constituinte do objeto de estudo imprimiu a esta pesquisa um cuidado redobrado na coleta de informações, levantamento e análise de dados. A preocupação em não adulterar os dados antes da finalização de sua análise.

As ciências sociais trazem importantes reflexões acerca do processo de pesquisa social, Zaluar (1975) indica a importância de se desconstruir alguns saberes, atentando para que o medo do desconhecido – preconcebido – pelo pesquisador não interfira no processo de pesquisa. A autora, ao estudar os pobres urbanos, sinaliza a existência de diferenças entre pesquisador e pesquisado e indica, sobretudo, que não somos iguais nem perante a lei e nem tampouco frente ao acesso às riquezas. Contudo a autora declara que

desconhecia que: “havia tantos obstáculos microscópicos a entravar o contato social mais íntimo entre nós”. (ZALUAR, 1985: 11)

A pesquisa desenvolveu-se junto às unidades e serviços municipais que atendem o público alvo do Programa Bolsa Família (janeiro de 2004 a dezembro de 2008). O foco estava posto nas diretrizes da PNAS e PBF e sua efetivação na execução dos serviços prestados aos usuários do PBF. A pesquisa inclinou-se a analisar o acompanhamento às famílias em sua base territorial; a viabilidade de agenda e planejamento intersetorial; as experiências de participação das famílias na dinâmica dos serviços e ações realizadas com recursos do programa (fomento a autonomia de indivíduos/famílias) por meio dos seguintes recursos: a sistematização do conhecimento e apreensão teórico-intelectual, revisão bibliográfica, análise documental, sistematização de informações em banco de dados (PBF e CRAS) e entrevistas com supervisor técnico do CRAS e equipe multiprofissional dos CRAS.

Todas as questões foram esclarecidas ao longo da pesquisa em função das etapas percorridas, apreensão de conceitos através de vasta bibliografia que direcionaram o perfil da pesquisa, o planejamento para levantamento, seleção e análise de dados e, finalmente o trabalho de campo, constituído pela análise documental e pelas entrevistas. A atenção às necessidades para execução, os recursos disponíveis e o tempo também conjugaram-se ao planejamento e fases da investigação. A terceira fase concretizou o produto da pesquisa, logo a elucidação das hipóteses originais. Roberto DAMATTA demarca bem estas fases no seu artigo O Ofício do Etnógrafo: 1ª) plano teórico-intelectual; 2ª) período prático; e 3ª) fase pessoal ou existencial. (DAMATTA, 1978: 23-25)

Para desenvolver este tema, em primeiro lugar, fez-se necessário prosseguir com levantamento bibliográfico sobre: a Política de Assistência e os programas direcionados à família. Em segundo lugar extrair informações em banco de dados oficiais, IBGE, IPEA e (Cadúnico) e nos cadastros no CRAS. E num terceiro momento realizar as visitas institucionais, as entrevistas e a observação participante.

Reconhecer na equipe multidisciplinar sua potencialidade, seus saberes e sua contribuição, implica interagir com a convicção que haverá sempre troca num processo de produção de conhecimento.

Esse processo foi mediado pela busca permanente de não naturalizar o que para a intervenção profissional já se configurava de modo mecânico – o acompanhamento às famílias como exigência burocratizada. A escolha do CRAS e da equipe multidisciplinar, enquanto unidade e sujeitos de referência, delimitaram cenário propício às indagações empíricas e a problematização da intervenção rotineira e/ou (a) crítica.

O levantamento de dados em cadastros institucionais e em banco de dados oficiais viabiliza conhecer o nível de interlocução entre equipes e as famílias beneficiárias/acompanhadas do PBF no CRAS. O acesso foi facilitado em função de minha inserção, como assistente social que compõe o quadro de profissionais na SMAS. Esse é um ponto favorável à condição de “dublê”, no entanto, a necessidade de manter uma postura distanciada neste momento da pesquisa caracterizou-se um ponto frágil. Foi necessário estabelecer uma postura investigativa própria da pesquisa, distanciada da dinâmica de dar respostas às equipes, por ser Assessora de Programas e Projetos Sociais na SMAS

de Itaguaí. Alguns técnicos contribuíram com o processo limitando-se a responder as questões acerca de sua intervenção profissional com as famílias do PBF no CRAS e outros questionavam acerca de possíveis soluções aos problemas por eles sinalizados. Expliquei que o retorno desta pesquisa seria dado em sua conclusão.

As visitas institucionais para entrevistas viabilizaram a percepção das dinâmicas institucionais. O acesso às equipes técnicas no decorrer da pesquisa configurou-se como um observatório de posturas conservadoras ou inovadoras frente ao acompanhamento as famílias do PBF, no que tange: o juízo de valor descolado de um viés técnico, político e teórico-metodológico (o velho com nova roupagem ou a ruptura de fato com antigas práticas de intervenção?).

Outro cuidado para a execução desta pesquisa acadêmica estabeleceu-se na relação respeitosa com a gestão da SMAS a fim de utilizar o espaço profissional como observatório de estudo, bem como dos entrevistados, como narrativas valiosas, destacando sua relevância enquanto atores sociais da política pública de Assistência Social em Itaguaí. Comunicar a todos os envolvidos os objetivos desta pesquisa com o compromisso de apresentar-lhes o resultado na sua conclusão foi favorecido pela combinação de diferentes técnicas, de natureza quali e quantitativa.

Todo o esforço de tratamento dos dados se deu a partir da organização e sistematização das informações quantitativas (coleta e sistematização de dados oficiais indicativos dos índices de vulnerabilidade municipais e possíveis impactos advindos das políticas sociais no município) e qualitativas

(informações colhidas nas entrevistas⁴⁹), do reconhecimento do contexto para possíveis análises a partir do cruzamento dos dados, da problematização dos possíveis impactos no município, bem como os avanços e entraves da PNAS frente à execução do PBF. Esse momento é particularmente especial, pois possibilitou a elucidação das hipóteses iniciais, desvendou questões e, certamente, levantou novas sugestões para manutenção da dinâmica do processo de aquisição de conhecimento.

Sendo a etapa final da pesquisa, encerra uma longa fase de grandes expectativas e dá início à etapa de transformação da realidade a partir das contribuições teórico-metodológicas que esta pesquisa desvendou e/ou amadureceu.

O principal objetivo das entrevistas nesta pesquisa foi a caracterização das intervenções junto ao público alvo da assistência, a fim de perceber quem é o público alvo (os que dela necessitar), bem como a lógica da intervenção. Houve mudanças com a PNAS? O que mudou? E, conseqüentemente, como a unidade do CRAS introduz alteração à execução da Política de Assistência Social? Perceber como se dá o acompanhamento às famílias e que metodologias foram utilizadas no dia a dia dos CRAS. Quanto aos usuários, perceber nos relatos dos cadastros e durante as entrevistas com a equipe, o grau de importância das bases de socialização das famílias em cada território dos CRAS. Inquirir qual o impacto e que mudanças sociais /políticas/econômicas são experimentadas pelos indivíduos/famílias que são acompanhadas no CRAS.

⁴⁹ Entrevistas a partir de questionários semi-estruturados as equipe técnica multidisciplinares dos CRAS em Itaguaí.

Perceber, na fala dos técnicos, qual a compreensão acerca da relevância na oferta de serviços nos CRAS que valorizem, promovam e incentivem a interação entre sujeitos sociais (equipe e indivíduos/famílias). Perceber as estratégias de ações inter-setoriais, de interlocução entre diversos atores sociais, de utilização dos espaços comunitários (associações comunitárias, igrejas, unidades públicas governamentais e não-governamentais).

Esta pesquisa buscou problematizar as mudanças propostas na PNAS, tentando perceber em que momento do processo de implementação da PNAS no município de Itaguaí, se encontra a valorização da família como instituição social que precisa de cuidado para produzir cuidado, promove na base territorial a lógica de pertencimento e reconhecimento comunitário e o nível de entrosamento na gestão da política pública intersetorial.

Este trabalho de pesquisa sinaliza as percepções acerca do desenvolvimento, eficácia e eficiência dos objetivos e as diretrizes da PNAS em um determinado âmbito local de sua execução, bem como a sinalização de limites que precisam ser problematizados através de uma interação política, técnico-operativa e teórico-metodológica. Os resultados alcançados nesta pesquisa devem ser socializados a fim de inspirar novas iniciativas de avaliação das políticas públicas e a efetividade das mesmas na redução das desigualdades sociais.

As contribuições aqui apresentadas pretendem influenciar, de algum modo, o debate junto à agenda pública acerca da política de assistência social, entendendo que a revisão da mesma se processa a partir de resultados alcançados com a efetivação ou com a ineficácia de suas ações.

O município de Itaguaí é o campo de observação e o foco da análise deste estudo são os impactos indiretos do SUAS e, mais particularmente, a gestão do PBF. Procura-se ressaltar a dinâmica institucional de trabalho com as famílias no Centro de Referência de Assistência Social, e a pretensão deste espaço é garantir⁵⁰ o acompanhamento psicossocial, a potencialização e o desenvolvimento do protagonismo dos indivíduos para a elevação da autoestima. Para tanto foi necessário atentar para as iniciativas, quanto para resistência e grandes limites à efetivação da intersetorialidade; e provocar a ambição dos objetivos do PBF.

Capítulo 5: Considerações acerca do objeto: o que o trabalho de campo revelou (e ocultou)

Este capítulo problematiza diferentes dados obtidos através da observação, do exame de documentos e de narrativas sobre a gestão do PBF em nível territorial. Cabe salientar que as análises aqui apresentadas (a Política de Assistência Social e o PBF em Itaguaí), não se traduzem em um julgamento enaltecedor, nem depreciativo de uma gestão municipal específica, mas sim, uma apreciação das condições sócio-históricas de execução de um programa com grandes pretensões e condições não tão favoráveis à sua implementação.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é, sem dúvida, uma grande conquista para a sociedade brasileira. O compromisso com o acesso aos

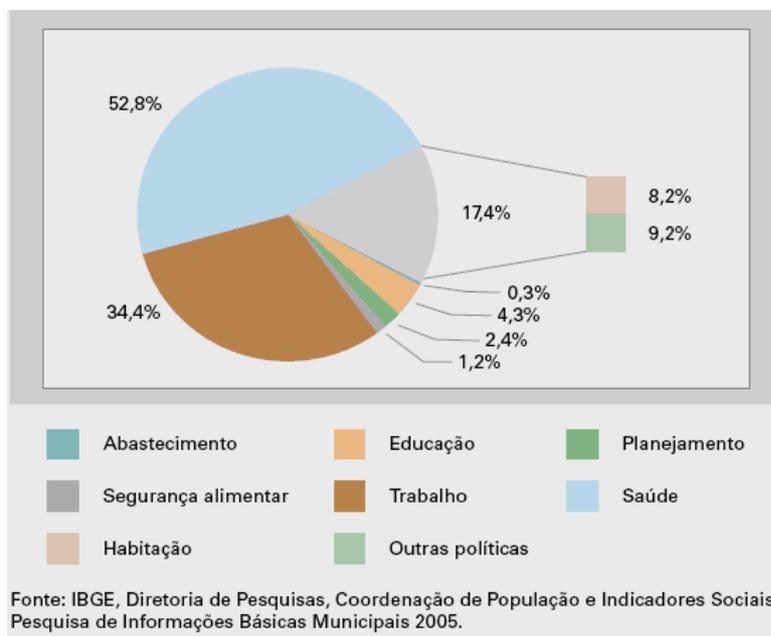
⁵⁰ De acordo com diretrizes e objetivos da PNAS/2004.

direitos sociais, assim como o foco na matricialidade sociofamiliar podem ser considerados avanços, em relação ao modelo assistencial baseado no indivíduo e suas disfunções. No entanto, como já explorado, a conquista legal não se traduziu em política pública inteiramente efetivada. A implementação do Sistema Único de Assistência Social, em âmbito nacional, está diretamente associada às condições materiais e políticas dadas no contexto nacional, bem como em cada município. Cabe ainda indicar que a PNAS enfatiza três principais pressupostos à concepção de uma política pública: a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade. Todos os três pressupostos são, cada um a seu modo, desafiadores em termos operativos, encontrando-se, ainda, em fase de estruturação. A intersetorialidade, em particular, é a que mais sofre por demandar uma significativa mudança na mentalidade institucional.

A Política de Assistência Social vem ganhando espaço, operacionalizando suas ações cada vez mais com necessidade de recursos e orçamento próprio. No entanto, ainda se observa a tendência de vincular sua gestão a outras políticas, tal como no século passado. Na década de 1960, a Assistência Social operava com orçamento mínimo, com recursos humanos cedidos de outras áreas e de forma complementar às outras áreas (saúde, creches, habitação, alfabetização de adultos), (MESTRINER, 2001: 165). Limites ainda presentes na primeira década do século XXI. (Gráfico 4)

Gráfico 04:

Órgão gestor da Assistência Social partilhado com outras políticas setoriais



A gestão municipal da Política de Assistência Social no município de Itaguaí é organizada pelas diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (2004), orientado pela Norma Operacional Básica (2005). A análise de diversos documentos (Relatórios Anual de Gestão / Itaguaí 2008; Relatório da SAGI/MDS⁵¹ - Censo CRAS e CREAS em 2009; Catálogo de Monitoramento dos Programas do MDS em 2007; Pesquisa de Informações Básicas Municipais / Perfil dos municípios brasileiros em 2005; Manual de Gestão de Benefícios PBF em 2008; PNAS/2004 e outros) enriqueceram os dados aqui apresentados.

O município de Itaguaí está no nível de gestão básica, as unidades que compõem a rede social-assistencial são: quatro Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), uma base de coordenação do Programa Bolsa Família

⁵¹ Extraído em 06 de junho de 2009, MDS:
<http://aplicacoes3.mds.gov.br/sagirmpls/mod/resource/view.php?id=52>

(PBF), um Centro de Convivência da Terceira Idade, dois pólos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), um abrigo infantil (0 – 11 anos e 11 meses), um abrigo infanto-juvenil (12 – 17anos e 11 meses), um abrigo para idosos (acima de 65 anos), um Conselho Tutelar e Conselhos Municipais de Assistência Social, da Criança e Adolescente e do Idoso. A rede local oferece aos munícipes inúmeros serviços, programas e projetos social, divididos em Proteção Básica e Especial. (ver Quadro 12)

Uma vez conhecida a rede sócio-assistencial do município de Itaguaí, este capítulo se dedicará ao Programa Bolsa Família e às diretrizes que o materializam como estratégia de intervenção junto às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Quadro 12: Proteção Básica e Proteção Especial no Município de Itaguaí		
Equipamento	Serviço, Programa e Projetos	Público alvo
CRAS	Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF). Referência e acompanhamento às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social	Família
CRAS	Projeto Juventude e Cidadania e Estímulo a leitura / Projeto Informa <i>Criando</i> /	Adolescentes e Jovens de 14 a 21 anos
CRAS	Acompanhamento às famílias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades	Família
CRAS	Projeto Educar Brincando	Crianças e adolescentes de 07 a 14 anos
CRAS	Atualização de dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e BPC Escola	Pessoa com deficiência e Idosos
CRAS	Projeto Brincadeira que Promove a Cidadania – estratégia de articulação da rede de serviços públicos (Brinquedoteca móvel)	Família e Comunidade
Base de coordenação do PBF	Proteção Especial	A família

CREAS	Referência e acompanhamento as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social	Média complexidade ⁵²
PETI	Ações sócio-educativas para crianças e adolescentes que trabalham (07 a 14 anos e 11 meses)	Média complexidade
Abrigo Infantil	Instituição de abrigamento provisório (0 a 11 anos e 11 meses)	Alta complexidade ⁵³
Abrigo Infante Juvenil	Instituição de abrigamento provisório (12 a 17 anos e 11 meses)	Alta complexidade
Abrigo de Idosos	Instituição de abrigamento provisório (acima de 65 anos)	Alta complexidade

Instâncias de controle social⁵⁴ – vinculadas a rede de Assistência Social

Conselho Tutelar	Instância de controle social e fiscalização do cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes	Criança e Adolescente, famílias e instituições que prestam serviços à crianças e adolescentes
Conselho Municipal de Direito da Criança e adolescente	Órgão deliberativo e espaço privilegiado à participação popular, discussões e formulações de política de atenção a criança e adolescente	Criança e Adolescente
Conselho Municipal de Assistência Social	Órgão deliberativo, de formulação, controle e fiscalização da execução da Política de Assistência Social	Política de assistência social
Conselho Municipal do Idoso	Espaço de debate acerca de formulações relevantes e de interesses da população idosa. Instância deliberativa e de participação popular.	Política do Idoso

Fonte: Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Social da SMAS em Itaguaí

A seguir, segue a composição das equipes CRAS e das sugestões pelo MDS para funcionamento das unidades de proteção básica em âmbito municipal, atentando para o número de famílias referenciadas. (Quadros 13 e 14)

Quadro 13: Composição da equipe mínima segundo Orientação MDS para o CRAS (PNAS/SUAS)

Categoria Profissional	Até 500 famílias atendidas/anos	De 500 a 1000 famílias atendidas/ano	Carga Horária (sugerida)
------------------------	---------------------------------	--------------------------------------	--------------------------

⁵² Média complexidade: serviços de atendimento às famílias e indivíduos com direitos violados e em geral com vínculos familiares e comunitários fragilizados, porém ainda existentes (NOB/SUAS/2005).

⁵³ Alta complexidades: serviços sócio-assistencial integral a famílias e indivíduos que encontram-se sem referências, ou com alto comprometimento dos vínculos familiares e comunitários (NOB/SUAS/2005).

⁵⁴ Instância que privilegia a participação popular e delibera sobre as reformulações necessárias às políticas afins, fiscaliza as instituições públicas e da sociedade civil quanto aos serviços prestados, controla o Fundo Municipal de recursos das políticas públicas (exceto o Conselho Tutelar), instância de discussão e formulação coletiva.

Assistente social	01	02	40 h semanais
Psicólogo	01	02	40 h semanais
Auxiliar Administrativo	01	02	40 h semanais
Estagiário	04	06	
Coordenador	01	01	40 h semanais

Fonte: Extraído em 23 de julho de 2009, Proteção Básica/MDS 2006:

<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protECAo-social-basica/paif>

Quadro 14: Composição da Equipe dos CRAS no Município de Itaguaí / janeiro de 2009

Unidade CRAS	Início	Recurso	Equipes	Carga horária semanal
Brisamar	Fev 2008	Municipal/Ações Potencializadas por recursos Estadual e Federal	01 supervisor 03 Ass. Sociais 01 Psicólogo 01 Administrativo 01 serviço geral 05 educadores	Todas as unidades contam com equipe técnica 08 diárias nas unidades CRAS. Mais a carga horária semanal dos técnicos varia entre 24h e 36h semanas. As unidades CRAS garantem atendimentos 40horas semanais com equipe técnica e equipe de apoio (para atividades sócio-educativas). A cada dia, há assistente social e psicólogo em cada CRAS.
Califórnia	Agos. 2005	Co-financiamento Estadual	01 supervisor 03 Ass. Sociais 01 Psicólogo 03 Administrativo 01 serviço geral 10 educadores	
Centro	1999 (NAF) Jan. 2008	Co-financiamento Estadual	01 supervisor 04 Ass. Sociais 02 Psicólogo 03 Administrativo 02 serviços gerais 05 educadores	
Chaperó	2002 (NAF) Jan. 2008	Co-financiamento Estadual	01 supervisor 03 Ass. Sociais 01 Psicólogo 01 Administrativo 04 educadores	

Fonte: Setor de RH da Secretaria Municipal de Recursos Humanos/2009

Finalmente, o quadro a seguir sintetiza os principais dados disponíveis acerca do PBF em Itaguaí, segundo as informações oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social. (Quadro 15)

Quadro 15: O perfil do PBF em Itaguaí – MDS/jul de 2009.

UF: RJ – Nome do Município: ITAGUAÍ – Código IBGE do Município: 3.302.007

INFORMAÇÕES GERAIS	Pop. Total municipal	103.515	2008
	Estimativa de famílias pobres – Perfil PBF (PNAD 2006)	5.979	2008
	Estimativas Famílias Pobres – Perfil Cadastro Único (PNAD 2006)	11.810	2008
	Data de Adesão	26/08/2005	
	Gestão Municipal		
CADASTRO ÚNICO	Total de Famílias Cadastradas*	7.956	30/04/2009
	Total de Famílias cadastradas – Perfil PBF**	7.543	30/04/2009
O CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda (aquelas com renda familiar per capita menor ou igual a meio salário mínimo). Dessa forma, o número de famílias cadastradas no CadÚnico é maior que a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF.	Total de Famílias Cadastradas - Habilitadas ao Bolsa Família***	2.831	30/04/2009
	Total de Famílias Cadastradas – perfil Cadastro Único****	7.874	30/04/2009
	Nº de Cadastros Válidos	6.170	30/04/2009
	Nº de cadastros atualizados a Partir de 03/2005	3.840	30/04/2009
BENEFÍCIOS	Nº de famílias Beneficiadas do PBF	4.070	Maio/2009
IGD	Índice de Validade dos Cadastros	1	Abril/2009
	Índice Atualizado de Cadastros	0,62	Abril/2009
ATENDIMENTO E FISCALIZAÇÃO	Nº de atendimentos telefônicos realizados pela Central de Atendimento		
	Número de atendimentos telefônicos ao gestor municipal pelo 0800		
	Número de demandas de fiscalização não atendidas		
IDF	Indicador Sintético		
	Vulnerabilidade Infantil		

O valor do IGD foi calculado com o arredondamento de duas casas decimais para cada média que o compõe. As datas dos índices e valores se referem ao último IGD pago ao município	Índice de condicionalidades de Educação	0,92	Abril/2009
	Índice de condicionalidades de Saúde	0,27	Abril/2009
	IGD – Índice de Gestão Descentralizada	0,7	Abril/2009
	Recursos transferidos no mês para Apoio à Gestão (R\$)	6.676,25	Abril/2009
	Total de Recursos para Apoio à Gestão (R\$)	9.537,50	Abril/2009
O IDF é um índice sintético do nível de desenvolvimento das famílias e se restringe à população pobre que foi inscrita do CadÚnico pelos municípios. Por isso, o IDF não deve ser usado em comparações entre municípios, microrregiões, estados e regiões. A atualização do IDF ocorre semestralmente, pois há baixa variação mensal.	Acesso ao conhecimento	0,44	Jul/2008
	Acesso ao Trabalho	0,3	Jul/2008
	Disponibilidade de recursos	0,37	Jul/2008
	Desenvolvimento Infantil	0,93	Jul/2008
	Condições habitacionais	0,84	Jul/2008
*O total de famílias cadastradas poderá, conforme a legislação do CadÚnico, incluir famílias que tenham renda familiar per capita maior que meio salário mínimo (R\$ 232,50). Isso explica a possível diferença de valores entre o total de famílias cadastradas e o total de famílias com perfil Cadastro Único.			
**Famílias com renda per capita mensal de até R\$ 137,00.			
***Famílias elegíveis ao programa bolsa família que possuem informações cadastrais válidas e atualizadas, conforme consta na Portaria 341/2008.			
****Famílias com renda per capita mensal de R\$ 232,50 (1/2 salário mínimo em 2008), incluídas o total de famílias cadastradas - perfil bolsa família.			
*****Famílias que apresentam todos os campos obrigatórios do Formulário do Cadastro preenchidos integralmente por todos os membros. O responsável legal, de 16 anos ou mais, deve apresentar pelo menos um documento com controle de emissão nacional. (CPF e/ou título de eleitor)			
Fonte: PBF/MDS em 19 de julho 2009: http://www.mds.gov.br/adeseao/mib/matrizview.asp?IBGE=3302007			

As entrevistas e dados dos formulários

O CRAS Califórnia tem 746 cadastros de famílias em situação de vulnerabilidade social. Estas famílias são atendidas pela equipe do CRAS quando buscam o serviço espontaneamente ou são encaminhadas por algum outro serviço da rede. Uma vez que este estudo busca desvendar os desdobramentos dos atendimentos e acompanhamentos psicossociais da Política de Assistência

Social, o Programa Bolsa Família foi definido como o aporte desta pesquisa. Assim foram selecionados 103 cadastros das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades junto ao Programa Bolsa Família. Interessa, particularmente, a caracterização do perfil das famílias em descumprimento das condicionalidades do PBF. Também foi observada a relação direta entre o acirramento das suas vulnerabilidades e o não cumprimento do acordo estabelecido junto ao PBF.

A transferência de renda do PBF está atrelada ao cumprimento das condicionalidades, determinadas pelo Programa e esclarecidas no capítulo anterior. O principal motivo de descumprimento foram as condicionalidades da educação, que já cumpriam calendário de prestação de contas ao MDS desde 2007, e o descumprimento de condicionalidades na área da saúde passou a ser notificado pelo MDS à coordenação do PBF no município a partir de 2009⁵⁵.

Dos 103 formulários analisados, em 77 formulários (74,75%), ficou evidente o alto nível de vulnerabilidade e risco social que estavam acometidas as famílias em descumprimento. E, em geral, sua situação crítica é o principal motivo que leva à quebra do acordo estabelecido entre a família e o poder público. A vulnerabilidade, portanto, é a aparente razão do descumprimento que, por sua vez, tende a produzir maior vulnerabilidade, quando resulta em bloqueio ou cancelamento do benefício. Esta é a hora privilegiada para o que se denomina “acompanhamento das famílias”.

⁵⁵ Essas informações são sempre retroativas. Logo, em 2007, quando houve o comunicado de descumprimento na educação, era retroativo ao ano de 2006 e na saúde, retroativo a 2008. Essa informação objetiva municiar a gestão do PBF em âmbito local sobre as famílias com problemas e sinaliza a necessidade de estratégias para redução de cancelamentos do benefício.

Os usuários chegam ao CRAS encaminhados ou espontaneamente. No caso das famílias analisadas pela sistematização dos cadastros, 65 famílias (63,1%) chegaram ao CRAS encaminhadas pelo PBF com notificação de advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício – emitida pelo MDS. A falta de planejamento e interlocução entre as políticas públicas envolvidas no PBF, bem como as demais políticas setoriais (habitação, trabalho e renda, segurança pública etc.), podem de certa forma, punir o beneficiário e sua família, fazendo com que, ainda hoje, vivenciem velhas experiências coercitivas e de culpabilização dos indivíduos. Como indica Mestriner (2001), a “Assistência Social era frágil – reproduzia a pobreza e a desigualdade social em nossa sociedade. Era operada de forma descontínua e em situações pontuais”. (Mestriner; 2001: 16)

De acordo com o documento síntese/2008 - Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas - alguns dados se confirmam no município e reafirmam o perfil nacional dos responsáveis legais no domicílio pelo benefício. (Quadro 16)

Quadro 16: Perfil dos responsáveis legal no PBF	
Nacional	Municipal
A maioria dos (as) titulares do PBF é de mulheres (94%)	A maioria dos (as) titulares do PBF é de mulheres (91,4%)
27% dos (as) titulares são mães solteiras.	Sem informação
A maior parte das mulheres titulares (85%) tem entre 15 e 49 anos.	Municipal – sem informação CRAS Califórnia – famílias em descumprimento – titulares (93%)
A maior parte dos (as) titulares é negra	Sem informação

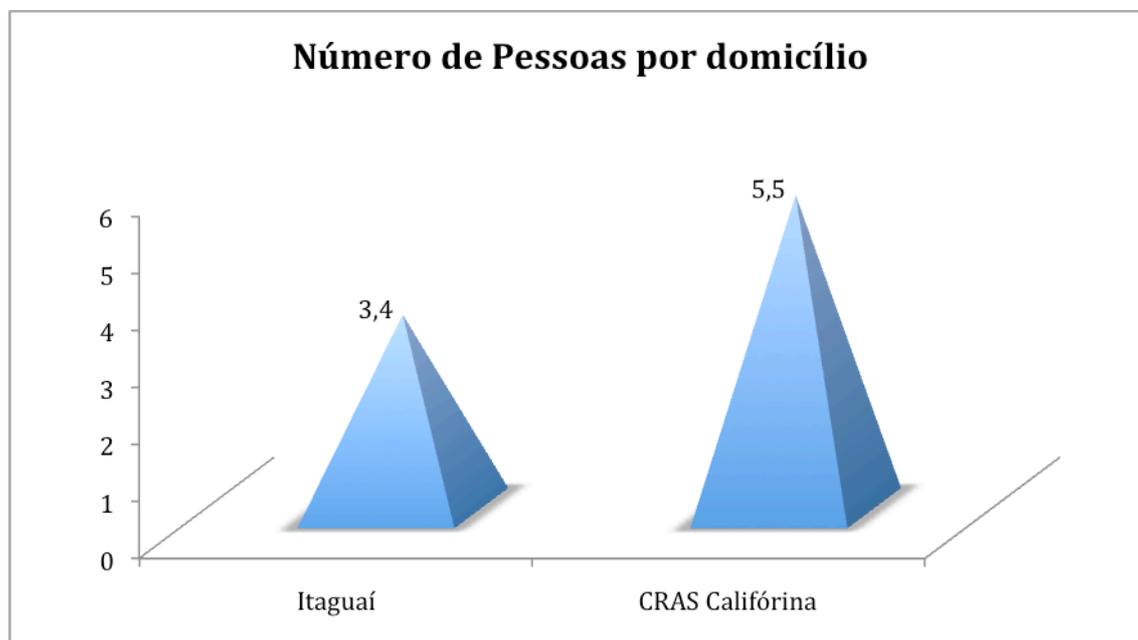
ou parda (64%).	
78% das famílias residem em área urbana enquanto 22% em áreas rurais.	87,5% das famílias residem em área urbana enquanto 12,5% em área rural.
81% dos titulares sabem ler e escrever, sendo que 56% estudaram até o ensino fundamental.	Municipal – sem informação CRAS Califórnia – famílias em descumprimento – titulares 81,55% sabem ler e escrever, sendo que 51,45 só estudaram até a 5ª série do ensino fundamental
Fonte: Extraído em 19 de julho de 2009: www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf	

De acordo com os formulários do CRAS Califórnia, 96 responsáveis (93,2%) são mulheres e 07 são homens (6,8%), sendo o perfil municipal do PBF caracterizado por 91,4% feminino 8,6% masculino (Gráfico: 06). Uma tendência que se justifica pela crença, atualmente relativizada, de que as famílias chefiadas por mulheres são mais vulneráveis, em virtude de a mulher assumir dupla jornada na vida (quem provê o sustento e cuida do domicílio), fato agravado quando combinado com o tamanho da família. Em geral, os programas sociais elegem a mulher como titular responsável pelo benefício, essa escolha está associada aos papéis socialmente definidos aos homens e às mulheres. Pensando os atuais arranjos familiares, sobretudo os envolvidos com programas de transferência de renda, alguns fatores podem ser desencadeadores de vulnerabilidade, risco e desigualdade social. Segundo Lavinias e Nicoll (2006), o mercado de trabalho e o perfil do sistema de proteção social de uma dada sociedade são indicadores fundamentais para se aferir o grau de vulnerabilidade e desigualdade social. (LAVINAS e NICOLL, 2006: 67)

De acordo com as informações do CadÚnico no município de Itaguaí/RJ, a média é de 3,4 pessoas por domicílio enquanto entre as famílias em descumprimento do CRAS Califórnia, a média contabilizada é de 5,5 pessoas (Gráfico: 5). Famílias extensas, com presença de crianças e idosos tendem a ser mais vulneráveis. Segundo Barros et alli (2003),

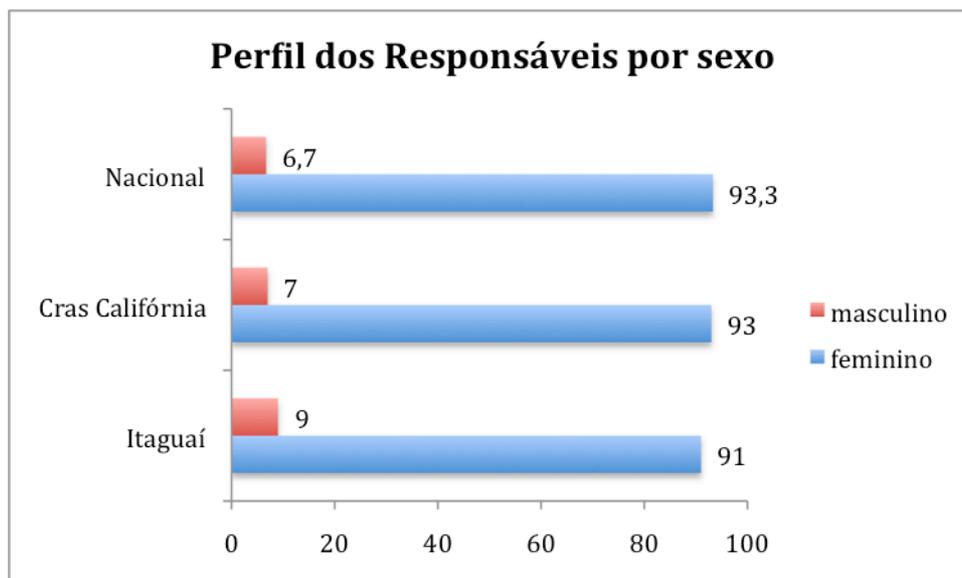
“A vulnerabilidade de uma família representa o volume adicional de recursos que ela requer para satisfazer suas necessidades básicas, em relação ao que seria requerido por uma família-padrão. A presença, por exemplo, de gestantes, crianças, adolescentes, jovens e idosos aumenta a vulnerabilidade das famílias, porque aumenta o volume de recursos necessários para a satisfação de suas necessidades básicas.” (BARROS, et al, 2003: 08)

Gráfico 5:



Fonte: Base de dados do CadÚnico/ Município de Itaguaí e Cadastro das Famílias do CRAS Califórnia.

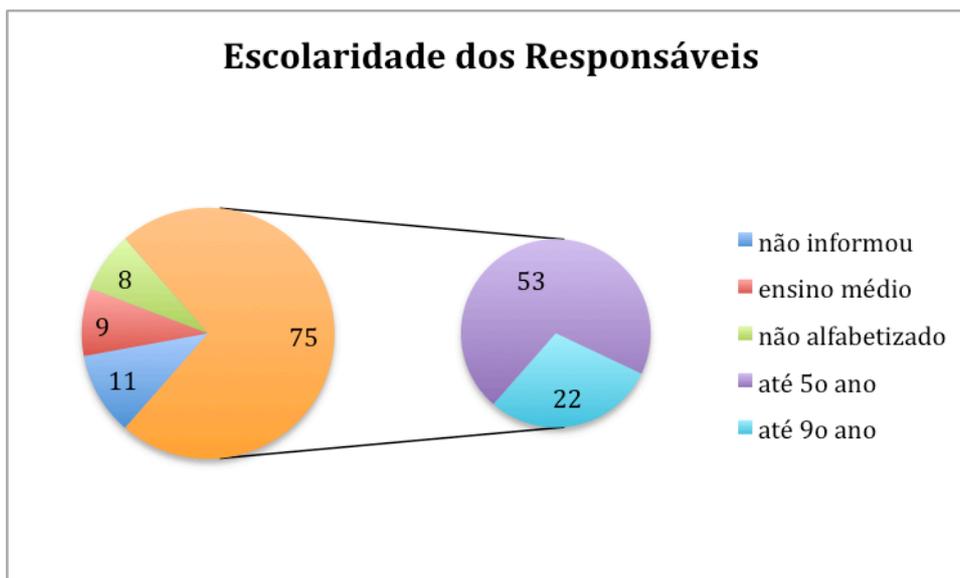
Gráfico 06:



Fonte: Itaguaí (CadÚnico), CRAS Califórnia (formulários) e Nacional (www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf)

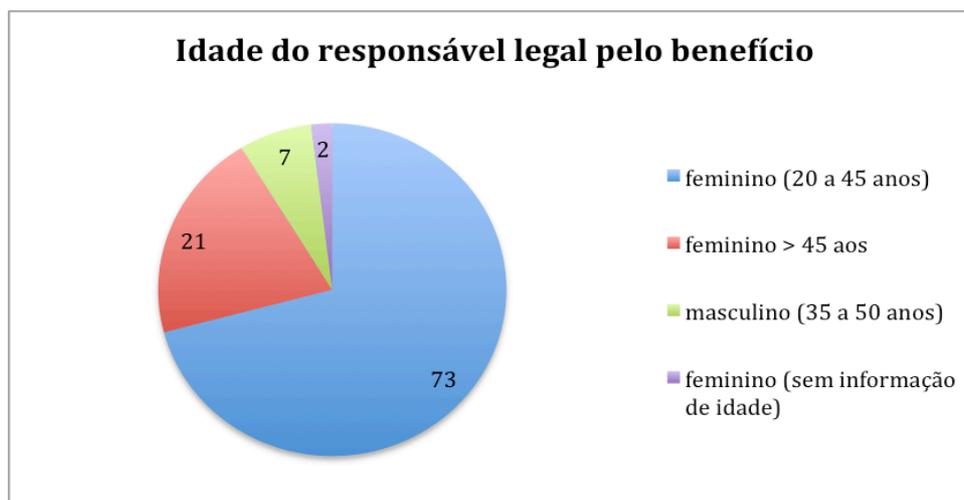
Quanto à escolarização das famílias e a faixa etária, observou-se que os beneficiários que descumpriram as condicionalidades, além de fazerem parte de famílias geralmente extensas e cuidadas por mulheres (mãe, avó ou tia); têm baixa escolaridade e sua faixa etária, predominantemente, corresponde aos indivíduos economicamente ativos (acima de 20 anos), mas que, no entanto, estão fora do mercado formal de trabalho. (Gráficos 06, 07 e 08)

Gráfico 07:



Fonte: Cadastros das famílias em descumprimento de condicionalidades CRAS Califórnia.

Gráfico 08:



Fonte: Cadastros das famílias em descumprimento de condicionalidades CRAS Califórnia.

Alguns outros dados seriam de grande relevância (etnia, composição familiar precisa, chefe de família etc.), mas, em virtude da ficha cadastral não disponibilizá-los, a sistematização ficou comprometida, limitando o delineamento do perfil das famílias em descumprimento. Em entrevistas com os

técnicos do município, lotados no CRAS, obteve-se a informação que os instrumentos de coleta de dados das unidades de proteção básica e especial estão sendo reformulados, visando melhorar a coleta, bem como a sistematização de informações, principalmente pela necessidade de avançar no planejamento e monitoramento das ações socioassistenciais da SMAS.

Em virtude da abrangência do PBF em Itaguaí (3.849 famílias em junho de 2009⁵⁶), as equipes técnicas de quatro CRAS, com uma média de cinco técnicos de nível superior por unidade, sinalizam uma sobrecarga em função da grande demanda do PBF e dos demais programas, projetos e ações desenvolvidos e acompanhados pelo CRAS.

A possibilidade de exclusão de famílias em vulnerabilidade extrema do PBF se agrava com a dinâmica ainda em processo embrionário de planejamento e monitoramento das ações da rede sócio-assistencial, bem como com a inexistência de uma agenda de planejamento intersetorial no município. Essa é uma questão muito comum à implementação da PNAS, também em nível nacional. Um dos fatores que contribuem para tal dificuldade, indicados por técnicos e mesmo por responsáveis da gestão no município, é a inexistência de um piso fixo para a efetivação da política de assistência social⁵⁷, realidade que compromete a sustentabilidade de algumas ações a médio e longo prazo. Outros fatores podem ser elencados, tais como: quadro de técnicos efetivos reduzido

⁵⁶ Segundo dados oficiais do site PBF/MDS.

⁵⁷ Opera com co-financiamento do Estado e Governo federal e contrapartida dos municípios. Em alguns convênios não é permitido a contratação de recursos humanos, sobrecarregando as equipes existentes e comprometendo a qualidade dos trabalhos desenvolvidos. Os técnicos indicam um complicador ao planejamento as inúmeras reformulações e adequações em virtude de novas demandas que chegam com a introdução de novos projetos em âmbito municipal: Projovem adolescente, Programa de Subsídio Habitacional (PSH), Acompanhamentos do PBF etc.

(precariedade de concurso público), baixos salários que acarretam uma rotatividade constante de profissionais; espaços físicos das unidades da Assistência Sociais alugados ou cedidos, comprometendo a continuidade da oferta nas transições governamental.

Tendo em vista o volume da demanda e o planejamento pouco efetivo para atendê-la, a cobertura do acompanhamento às famílias beneficiárias ainda é reduzida. De fato, chegam ao CRAS às famílias em situação de descumprimento. Segundo os técnicos do CRAS, a assessoria de Proteção Básica e as Coordenações do CRAS e PBF já pensam, para o município, em algumas estratégias preventivas de maior abrangência às famílias do PBF (interlocução com escolas e postos de saúde).

As condicionalidades são exigências para garantia da acessibilidade (família) e disponibilidade de serviços da educação, saúde e assistência social pelo poder público, tema explorado no capítulo anterior. A análise dos formulários e o diálogo com os técnicos permitiram observar: as famílias em descumprimento, na sua maioria, estão vivenciando situações extremas de vulnerabilidade e risco social – fenômeno agravado pelo perfil dos responsáveis, características da composição familiar e crises sócio-econômicas da contemporaneidade. O quadro a seguir indica as justificativas apresentadas pelas famílias do PBF em descumprimento. Em apenas oito formulários o responsável reconhece a procedência do descumprimento e não o justificou acatando a sanção e informando apenas que a criança ou adolescente abandonaram os

estudos (sugerido pelo técnico como negligência após o relato do responsável)⁵⁸. Em 18 fichas a família indicou apenas uma justificativa pertinente ao procedimento de reversão da sanção. Porém, nos demais formulários do CRAS Califórnia (77 fichas) apareceram em média três justificativas combinadas para o descumprimento.

Quanto a indicação da reversão da sanção, ela é possível após, levantamento das justificativas e recursos apresentados pela família. No CRAS não foi possível levantar quantas situações de reversão da sanção foram acatadas pelo programa, pois os trâmites burocráticos de atualização dos cadastros se dão ainda de forma centralizada na base do PBF (relatórios on line, atualização de dados como transferência de escola, município etc.). E aos técnicos, não há um retorno após procedimento no sistema on line⁵⁹.

Ao CRAS cabe o acompanhamento das famílias e o envio do relatório social ao programa. Quanto ao acompanhamento, predominantemente ele se reduz: 1º) Entrevista no CRAS; 2º) Visita Domiciliar; 3º) Elaboração do Relatório Social e 4º) Encaminhamento à Coordenação do PBF. Não há um projeto de intervenção com as famílias e nem uma otimização de tempo e espaço para realização de acompanhamento coletivo e em grupo. Algumas tentativas, segundo os técnicos, se frustraram em função da sobrecarga de atividades nos CRAS e sobreposição de solicitações da gestão municipal, necessidades que

⁵⁸ Estou apenas informando os dados dos cadastros, nestes 08 casos não havia expressão pelo relato do técnico, nenhuma justificativa, apenas a citação do abandono por desinteresse da criança ou adolescente e o relato do técnico de uma possível negligência da família.

⁵⁹ E penso que por falta do planejamento, da exposição pelas equipes de quanto é relevante essa contra referência.

neutralizaram as iniciativas e comprometem o desdobramento do trabalho pretendido e minimamente planejado em cada unidade.

Quanto à vulnerabilidade apresentada pelas famílias e que, de certa forma, justificam o descumprimento, observa-se: a falta de informação é um fator crítico, pois as famílias não têm acesso a recursos para elucidação de dúvidas quanto ao Programa (instrumento de informação coletiva – palestras, cartilhas, encontro nas escolas e CRAS⁶⁰), resistência para acesso a documentos como um atestado médico, e desconhecem que o acesso faz parte de seu direito, mas sentem-se prejudicadas e não exigem. Segundo um relato de uma beneficiária em descumprimento por ter levado seu filho ao médico e não ter conseguido o atestado: “ O médico afirma –‘leva a receita que serve’. Só que a escola não aceita”. Mais uma vez, observa-se a clássica estratégia de criminalização dos pobres.

Quanto ao desconhecimento das exigências acerca das condicionalidades, um dado muito interessante, diz respeito aos possíveis erros junto a instituição escola:

1º) “problema na catraca da roleta e a criança fica com falta, pois o equipamento não computou a chegada do aluno”;

2º) “a professora falta, o aluno é direcionado a outra turma e sua frequência não é contabilizada”;

3º) “A criança chega atrasada e leva falta;

⁶⁰ Quando acontecem, contemplam apenas os que descumprem as condicionalidades, não prevenindo novos descumprimentos e nem levantando o perfil das vulnerabilidades que acomete quem é beneficiário do PBF.

4º) “Mudança de turma ou de colégio, sem comunicado oficial”;

5º) “A criança ou o adolescente são muito levados e não respondem a chamada, mesmo estando em sala de aula, levam faltas”.

Percebe-se que, em geral, tais erros estão associados às crianças e aos adolescentes que apresentam baixo aproveitamento escolar e desinteresse pelos estudos e ainda põem estar associadas ao baixo domínio informativo do responsável ou ainda por sua compreensão limitada.

Muitas são as causas que levam ao descumprimento das condicionalidades e sua solução não está exclusivamente implicada na resolutividade da política de Assistência Social (Quadro 17). Destaco a fundamental interação entre as diversas políticas públicas: assistência social, saúde, educação, saneamento básico, trabalho e renda, segurança pública, esporte e lazer, habitação etc.

Quadro 17: Causas do descumprimento das condicionalidades no Município de Itaguaí

Vulnerabilidades e riscos sociais – causas do descumprimento segundo relato das famílias	Nº de famílias com a referida justificativa
Doenças crônicas e dependência química	41
Erro no recebimento ou passagem de dados (pela escola)	27
Desinteresse / baixo aproveitamento escolar	22
Separação	22
Problemas com atestado médico (não acesso na saúde ou extravio na escola ou na própria família)	21
Apenas uma justificativa	18

Violência familiar	13
Desemprego	12
Frio/chuvas	12
Saneamento básico	12
Área de risco acesso e violência	11
Transporte	9
Sem relato / o descumprimento procede	8
Dependência de terceiros p/ crianças irem a escola	7
Bullying escolar (encarnação)	5
Transf. de escola ou endereço sem comunicado ao PBF	5
Falta por negligência	4
Membro da família detido	3
Gravidez e maternidade na adolescência	2
Ameaça indevida / escola	1
Dificuldades na rede de saúde	1
Trabalho infantil	1

Fonte: Cadastros das famílias em descumprimento de condicionalidades CRAS Califórnia.

O desinteresse e baixo aproveitamento escolar geralmente estão associados aos casos de doença na família ou do próprio beneficiário. No caso das doenças reincidentes – por exemplo: asma, bronquite, alergias – os responsáveis cuidam de suas crianças e adolescentes sem idas regulares ao posto de saúde/hospital, ou por falta de recursos financeiros e dificuldades de transporte, ou pelo domínio com as etapas de tratamentos já utilizados pelos responsáveis (segundo dados dos cadastros). Tais questões resultam em grandes

complicações às famílias do PBF, pois se as crianças faltam e não notificam com documento oficial reconhecido pela escola e PBF (atestados), a frequência fica deficitária e a família cai no descumprimento da condicionalidade da educação. Em ocasiões, mesmo indo ao posto de saúde/hospital, os médicos se recusam a dar o atestado solicitado para devida informação à escola. Tais informações podem ser administradas pela unidade escolar para justificar a falta no sistema de frequência escolar, através de relatórios⁶¹.

A partir desta realidade descrita nos formulários, as equipes foram abordadas nas entrevistas, acerca de quais estratégias estavam sendo utilizadas para minorar este equívoco. Nas quatro unidades dos CRAS, os técnicos informaram que o contato era, por vezes, direto com escolas ou posto de saúde, de acordo com a demanda de cada usuário. Além do contato direto, os profissionais do CRAS emitem relatórios, baseados nos casos individuais, à coordenação do PBF.

Por certo algumas questões da ordem do planejamento intersetorial demonstraram necessitar de ajuste. As estratégias utilizadas pelas equipes dos CRAS eram frequentemente pontuais e individuais, no entanto as questões se repetiam entre famílias distintas: 41 casos que envolvem o adoecimento, 27 relacionado a erros na administração de documentos e atestados e 21 casos de inacessibilidade ou extravio de atestados. Frente a estas limitações dos serviços,

⁶¹ Através das entrevistas percebeu-se que após entraves vivenciados pelas famílias em função do adoecimento, a falta contabilizada e a sanção aplicada, notificou-se ao CRAS a necessidade de a família ser acompanhada para conhecimento de suas necessidades e possíveis estratégias de redução de suas vulnerabilidades. Quando o técnico do CRAS tomou ciência de todo o processo, voltou à escola, esclareceu o ocorrido e o PBF foi informado a fim de atualizar o cadastro dos beneficiários com recursos (que poderiam ter sido geridos pela escola antes de todo o desdobramento ocorrido) para a anulação da sanção indevida.

não foram apresentadas soluções institucionais e coletivas, tais como: protocolo junto à escola e ao posto de saúde, divulgação sobre a gestão do PBF e dos diretamente envolvidos, planejamento e interlocução entre as políticas setoriais.

Outro complicador observado na análise de formulários e entrevistas diz respeito à ausência de políticas de emprego e renda, precariedade no saneamento básico, incidência de tráfico de drogas nas comunidades, transporte coletivo indisponível ou precário, inadequabilidade habitacional e comprometimentos com agravos de enchentes e/ou alagamentos. Estas são demandas que inviabilizam a frequência escolar associadas às doenças e outros entraves. Logo a garantia de acessibilidade (objetivo do PBF) está diretamente afetada às condições sociais de vida das famílias em vulnerabilidades sociais. Agravantes que exigem do poder público cada vez mais capacidade para ofertar serviços com qualidade. Tal análise diz respeito ao observatório desta pesquisa – município de Itaguaí, mas não se circunscreve exclusivamente a esta realidade local, sendo necessário atentar para as particularidades regionais. Como indica Senna e Magalhães (2007),

“considerando a prerrogativas dos municípios manterem atualizado o sistema de informação e ofertar os serviços relativos às condicionalidades, pode-se imaginar que inúmeros problemas relativos às diferentes capacidades financeira e gerencial dos municípios interferirão no atendimento de tais requisições. Assim, não se pode deixar de levantar a possibilidade de que famílias sejam punidas em razão da incapacidade de muitos municípios em manter atualizado o repasse de informação para o MDS. (...), os municípios brasileiros ainda têm apresentado muitas fragilidades na oferta de serviços de educação e saúde, comprometendo o processo de implementação das condicionalidades do PBF. Outro elemento a ser destacado é que, embora o município assine um termo de adesão ao

Programa comprometendo-se a ofertar adequadamente os serviços básicos previstos nas condicionalidades, a legislação não prevê ações de responsabilização e punição para os municípios inadimplentes. Dessa forma, é sobre as famílias que recai, quase exclusivamente, a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades.” (SENNA e MAGALHÃES, 2007: 90)

É verdade que, nas exigências para o cumprimento das condicionalidades, existe rigor e para as justificativas em relação à baixa frequência escolar também. A Instrução Operacional nº 29 da SENARC/MDS define 14 motivos para explicar a frequência escolar abaixo de 85%, para crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos, e abaixo de 75%, para jovens de 16 e 17 anos, que sejam beneficiários do PBF. (Quadro: 18)

Quadro 18: Identificação e registro dos motivos de baixa frequência escolar

Código	Descrição	Gera Efeito sobre o benefício? Sim ⁶² ou Não ⁶³
1	Doença do Aluno	Não
2	Doença/Óbito na Família	Não
3	Inexistência de Oferta de serviço educacional (Ed. Inf., EJA presencial, abrigamento sem escolarização, Ensino Médio, acampamentos)	Não
4	Fatores que impedem acesso a escola (enchente, calamidades, falta de transporte, violência urbana)	Não
5	Inexistência de serviços/atendimento a pessoa com deficiência	Não
6	Concluiu o Ensino Médio	Não
51	Gravidez	Sim

⁶² Não gera efeito sobre o benefício financeiro, pois esses motivos, não estão sob a governabilidade da família, uma vez que se caracterizam como situações imprevistas, inusitadas e externas (IO nº29/SENARC/MDS/2009)

⁶³ Segundo a Portaria GM/MDS nº 321/2008, que regulamenta a gestão de condicionalidades do PBF. Situações que deveriam ser foco da atuação da escola e das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social. Em alguns casos as famílias deveriam ser encaminhadas para acompanhamento de serviços socioassistenciais e de saúde a fim de superar tais condições.

54	Trabalho Infantil	Sim
58	Escola não informou o motivo	Sim
59	Motivo inexistente na tabela	Sim
60	Violência/Discriminação/ Agressividade no ambiente escolar	Sim
61	Motivos Sociais / Familiares (negligência dos pais, mendicância, trajetória de rua, envolvimento com drogas, necessidade de cuidar dos filhos)	Sim
62	Trabalho do Jovem	Sim
63	Exploração/Abuso Sexual / Violência Doméstica	Sim
Fonte: IO nº29/SENARC/MDS/2009 e Portaria GM/MDS nº 321/2008		

Contraditórias, mas reais são as circunstâncias de acirramento das vulnerabilidades atreladas à (in) capacidade sócio-econômica de municípios gerirem políticas públicas mais inclusivas. Associando as informações dos formulários às descrições explicativas de baixa frequência escolar publicizada pelos documentos acima citados, vale re-colocar a seguinte afirmativa: mais uma vez o tradicional se apresenta camuflado com nova roupagem. Vulnerabilidades sociais imputam aos beneficiários do PBF a possível perda do benefício.

Todos os motivos, aparentemente, de “ordem pessoal”, vivenciados ou sofridos pelos usuários, são passivos de encaminhamentos e acompanhamentos, como se sua origem fosse de responsabilidade dos usuários. Quanto à indicação de articulação entre as políticas indicadas na Instrução Operacional nº 29 da SENARC/MDS, 2009 – há uma percepção com a pesquisa em curso: caminha-se com a execução do PBF, mas com notável comprometimento em função da incipiência no planejamento estratégico e intersetorial.

Dito isto, outro ponto, tão crítico quanto este, está posto no desdobramento das justificativas apresentadas pelas famílias e na condução às justificativas para reversão das sanções pelo descumprimento de

condicionalidades. As famílias poderão ter seus *benefícios sancionados*, quando o motivo do descumprimento for: uso e abuso de drogas, violência intra familiar, exploração e abuso sexual, gravidez, trabalho infantil (mesmo os casos de irmãos mais velhos que cuidam dos mais novos para os genitores e/ou responsáveis trabalharem), bullying, e tantas outras questões que fragilizam por si só cada “cidadão” que as experimenta. Em tais situações, as famílias são encaminhadas às Unidades das Políticas de Assistência Social e Saúde para superar tais vulnerabilidades. Como se essas vulnerabilidades fossem passíveis de serem enfrentadas e corrigidas, através de um suposto acompanhamento e tratamento médico.

Mestriner (2001) indica que na primeira metade do século XX, no Brasil, a Assistência Social foi compreendida como amparo social, dispensada aos necessitados. Tanto o Estado, quanto o empresariado da época, administrava timidamente a "proteção social" com caráter disciplinador aos trabalhadores. As crianças e adolescentes eram cuidados como "futuro corpo trabalhador do país", sendo necessário discipliná-los desde cedo com a racionalidade moralizadora vigente. Em que mudamos? Talvez na garantia legal de uma Constituição Cidadã, na estrutura e organização da política, mas *os valores morais*, por certo, ainda estão arraigados ao passado de 1940. Instituições eram conclamadas a ofertar atendimento aos que encontravam-se “desajustados”, tal qual a proposição da conjuntura política vigente em 1940.

“O Centro Católico Metropolitano (...) fazendo a sindicalização católica dos operários, doutrinação, realizações sociais e conferências sociais e educativas com temas como ‘A alegria no Trabalho’, ‘Higiene no lar com fator de felicidade’ e outro (Decca, 1987:91). Espera-se, assim, que os

operários incorporem hábitos de higiene, alimentação, padrões de moralidade e sociabilidade e que se tornem disciplinados e produtivos, embora continuem em situação de pobreza muito grande.” (MESTRINER, 2001: 93)

Percebida a semelhança em relação aos valores morais impregnados ainda hoje na sociedade, avista-se a necessidade de ampliar o planejamento e monitoramento dos serviços oferecidos pelas diversas políticas públicas. Para isso, faz-se necessário efetivar espaços de diálogo e acordo entre políticas econômicas e sociais (de caráter público), assim como provocar a interação da sociedade civil nesta arena de transformações sociais.

As entrevistas com os técnicos dos CRAS delinearam a experiência de um município que atravessou mudanças expressivas que o qualificaram como município de grande porte⁶⁴. A gestão vivida entre 2005 e 2008 foi caracterizada pela expansão das unidades da política de Assistência Social. Até 2004 a Assistência Social dividia espaço com a Saúde – Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social⁶⁵. Com a PNAS, a gestão vigente conseguiu destacar-se da Saúde, consolidando a Secretaria Municipal de Assistência Social em 01 de maio de 2004. Essa transição foi sentida pelos profissionais que permaneceram à frente dos serviços e principalmente pelos usuários, que além de terem o “espaço

64 O município de Itaguaí em 2007 contava com 95.356 habitantes segundo IBGE e pela projeção estima-se que em 2008 chegou a 103.515 segundo estatística do PBF/MDS, Sítio em 19 de julho de 2009: <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=3302007>

65 Todos os serviços outrora eram oferecidos no espaço físico do Atlético Clube de Itaguaí, na Praça Vicente Cicarino / Centro de Itaguaí: Centro de Convivência da Terceira Idade, Coordenação do Programa Bolsa Família, Plantão Social e PAIF. O Programa de Atenção Integral as Famílias (PAIF) logo no início da nova gestão, ganhou sede para o pólo Centro e em Chaperó permaneceu o serviço iniciado em 2002 (em uma sala cedida pelo posto de saúde).

da Terceira Idade” como referência até então, tiveram que conhecer as novas unidades e serem conhecidos da nova rede de serviços, que ora se iniciava.

A entrevista com os técnicos buscou informações acerca da constituição do CRAS no município, da dinâmica de acompanhamento às famílias e suas vulnerabilidades sociais, da articulação entre o PBF e as demais atividades institucionais, das estratégias de conhecimento do território, em prol da valorização do pertencimento dos usuários.

Quanto à composição dos serviços no equipamento CRAS, houve algumas particularidades em cada território, em função de os CRAS Centro e Chaperó terem vivenciado a transição de NAF para CRAS e os CRAS Califórnia e Brisamar experimentarem a sua implementação diretamente sob as bases das normatizações do SUAS.

O Núcleo de Atenção à Família (NAF), relacionado ao Programa de Atendimento Integral à Família iniciou-se em 1999 no Estado do Rio de Janeiro, bem como no município de Itaguaí – unidade Centro. Em 2002 houve uma expansão no município e o bairro de Chaperó ganhou um pólo do NAF, que passou a atender às famílias daquele território, em uma sala cedida pelo Posto de Saúde. Chaperó é um território de grande abrangência e com características predominantemente rurais.

Hoje o município conta com quatro unidades de CRAS, em territórios estratégicos, mapeados⁶⁶ por seus bolsões de pobreza. Embora as fontes sejam

⁶⁶ Através dos dados do IBGE e também pelo diagnóstico da Pesquisa Social realizado em 2005 pela SMAS, com objetivo de contornar o perfil das comunidades e de disponibilizar ações a partir da necessidade específica de cada território. Os dados desta pesquisa potencializaram em muito

distintas, devidos às origens de co-financiamentos, a gestão da SMAS unificou os serviços prestados no CRAS, sua estrutura física⁶⁷ e a composição das equipes técnicas⁶⁸. (Quadro 19)

Quadro 19: CRAS em Itaguaí			
Unidade NAF / CRAS	Início	Recurso (Fonte)	Famílias cadastradas / atendimentos mês / PBF
Centro	1999/2008	Municipal / co-financiado pelo Governo do Estado RJ	604 / 40 / 25
Chaperó	2002/2008	Municipal / co-financiado pelo Governo do Estado RJ	704 / 52 / 37
Califórnia	2005	Municipal / co-financiado pelo Governo Federal	746 / si / si
Brisamar	2008	Municipal/potencializado por recursos do Gov. Estadual e Índice de Gestão Descentralizada (IGD).	661 / 80 / si

Fonte: Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Município de Itaguaí em março de 2009

Considerando que se trata de um sistema novo em uma base territorial (município) que vem sofrendo muitas mudanças⁶⁹, sobretudo na conformação de uma política que se desprendeu das demais há apenas cinco anos, o que parece marcar o tempo presente é a necessidade de um planejamento da rede socioassistencial mais coeso, articulado e intersetorial. Tal dimensão da

as ações da SMAS, bem como das outras secretarias, tal como obras, planejamento, meio ambiente.

⁶⁷ Recepção, salas de atendimento, salas de atividades, brinquedoteca, banheiros, cozinha, área externa.

⁶⁸ Em média três assistentes sociais, um psicólogo, um administrativo, educadores (de acordo com as atividades ofertadas) e serviço geral. Todas as unidades contam com guarda patrimonial em regime de plantão, profissional da secretaria de segurança municipal.

⁶⁹ Crescimento econômico em razão do porto de Itaguaí e do crescimento do pólo industrial vinculado ao porto, duplicação da Estrada Rio Santos (estrada federal que corta o município).

estrutura organizacional vem avançando no município, mas conforme muitas outras experiências municipais ainda têm muito que se desenvolver.

Quanto à composição das equipes, embora se atente para igualar os equipamentos com a distribuição equânime de profissionais, alguns fatores marcam o trabalho em equipe desenvolvidos em cada CRAS, dentre eles destaca-se: a experiência profissional, a carga horária de cada técnico e o duplo vínculo empregatício de alguns e também os conflitos originários das relações interpessoais (exemplos: críticas ao funcionamento institucional são pessoalizadas; preferências entre pares; pouco diálogo e interação entre os membros da equipe).

Já pensando os serviços e ações ofertados no CRAS, é indicação da PNAS a construção e participação coletiva de equipes e usuários. No entanto, conhecer o interesse do público-alvo, destinatário dos atendimentos/acompanhamentos ainda constitui-se um grande desafio ao planejamento, avaliação e monitoramento dos serviços e ações.

Em relação ao planejamento, observa-se uma baixa capacidade de resolutividade e de antecipação dos impactos idealizados na etapa inicial do trabalho. Ainda prevalece ações emergenciais e assumidas em cada demanda posta. A eficiência é outra etapa do processo que merece ser explorada pelo planejamento, a fim de mobilizar de modo mais produtivo os recursos físicos, financeiros e humanos disponíveis. Como indica Campos (2005) eficácia e eficiência devem levar em conta a efetividade do serviço, ou seja, o alcance das metas através do uso adequado de recursos e sucesso no resultado do processo.

Atentar para o planejamento e suas etapas pode favorecer maior impacto na realidade social dos usuários da Política de Assistência Social, mas não apenas isso. Potencializa, sobretudo, a visibilidade que esta política pode alcançar e principalmente ao que não lhe compete exclusivamente. O PBF serve como um bom exemplificador desta questão. Como estratégia para articular os objetos de cada política setorial, caracteriza-se um programa estratégico. Silva e Silva (2007) enfatiza o pressuposto central do PBF, visto que, além da transferência de renda é necessário articular políticas e programas estruturante:

“O pressuposto central é de que articular uma transferência de renda com políticas e programas estruturantes, principalmente no campo da educação, saúde e trabalho, direcionados a famílias pobres, pode interromper o ciclo vicioso da pobreza do presente e sua reprodução no futuro”. (SILVA e SILVA, 2007: 1429)

O descumprimento das condicionalidades é aproveitado, neste estudo, como pretexto para se pensar inúmeros aspectos a serem corrigidos em relação à gestão do PBF, dentre os quais destaca-se quatro:

1ª) a compreensão que o beneficiário tem do PBF, acerca dos critérios de elegibilidade, das diferenças entre o valor do benefício recebido por cada família e, por fim, o significado e relevância das condicionalidades;

2ª) o nível de descumprimento municipal e a relação com o nível nacional – o que os números podem revelar; o que o descumprimento quer dizer para quem opera o PBF;

3ª) a relação entre o descumprimento e o(s) tipo(s) de vulnerabilidade social dos beneficiários do PBF;

4ª) a gestão do PBF envolve minimamente três políticas setoriais, sua desarticulação pode intervir no acesso à transferência de renda e no acirramento da desigualdade social.

Dentre as questões suscitadas, algumas foram passivas de análise.

Quadro 20: Algumas falas de usuários e técnicos			
Significado acerca das condicionalidades e sua relação com o benefício (algumas falas e impressões)			
Como os Usuários compreendem	Análise dos Formulários	Como os Técnicos percebem o descumprimento junto ao acompanhamento	Análise das entrevistas
<p>“Se faltar a escola não recebo o benefício”.</p> <p>“Por favor, não posso perder o Bolsa Família, ou então agente fica sem ter o que comer”.</p> <p>“Ir à escola e ao posto de saúde é nosso direito, mas às vezes não dá e as crianças faltam.”</p> <p>“Meu filho não falta aula, a catraca da escola que sempre está com problemas. Com isso agente fica pra lá e pra cá.”</p>	<p>Diante destas falas percebi que muitos não compreendem a razão das condicionalidades. E a necessidade de ter acesso ao benefício se sobrepõe ao direito de estudar e ter garantido seus direitos. Muitos ainda acham que o recurso recebido pelo PBF é uma ajuda do Estado e imploram para não perderem o recurso. Observa-se que escolas e postos de saúde, ainda desconhecem a relevância da passagem de informação com precisão. Erros comprometem e vulnerabilizam mais as famílias.</p>	<p>“As famílias só estão preocupadas com o valor do benefício”.</p> <p>“As famílias não sabem o que são as condicionalidades”</p> <p>“Algumas famílias são negligentes, deixam os filhos faltarem à escola e depois correm para justificar.”</p> <p>“Com alguns responsáveis é tranquilo, eles compreendem e cuidam de seus filhos. Quando acontece algo, procuram os serviços imediatamente resolvem a situação.”</p>	<p>Ainda existe o juízo de valor nas abordagens. Quando se questiona acerca do descumprimento, sobressai a reflexão que os responsáveis negligenciaram suas atribuições. Contudo não há metodologia de trabalho em grupo com as famílias, e nem estratégias para minorar as conseqüências das vulnerabilidades que levam o descumprimento. Quando as famílias não sabem, associam a desinteresse em saber, visto que é um tema muito divulgado (na TV, entre os pais etc.)</p>

Em muitos formulários não havia a fala direta acerca das condicionalidades pelas famílias. Mas, observou-se que os técnicos orientavam e incentivavam responsáveis e adolescentes a atentar para a frequência escolar e associavam-na ao direito à educação, trabalhando - numa linguagem mais acessível - a relação condicionalidades e acesso ao recurso do PBF. No entanto, não há uma metodologia de intervenção e socialização entre assistência social, educação e saúde acerca de temas relacionados às condicionalidades. A circulação de informação operacional entre as políticas setoriais envolvidas e os usuários caracteriza-se uma demanda potencial. (Quadro 20).

Profissionais e usuários não tem pleno conhecimento dos critérios operacionais e executivos do programa. Quanto aos usuários, complicam-se com o pacto das condicionalidades, bem como com critérios de elegibilidade e indicadores sociais, como se pode observar em falas, como as que se seguem:

- “Não posso perder o benefício, preciso de ajuda”

- “Não entendo por que recebo R\$ 90,00⁷⁰ e minha vizinha recebe muito mais de R\$ 120,00”.

Quanto aos profissionais, há um desconhecimento quanto aos prazos de prestação de informações. Eles sequer têm clareza quanto ao principal critério de elegibilidade do PBF. Quando questionados acerca da informação dada aos

⁷⁰ Nesse caso específico, a usuária atendida recebia referente há 03 BV e 01 BVJ. Esta família não recebe o benefício Básico de R\$ 62,00.

usuários que são cadastrados no CadÚnico, sobre como novos beneficiários que serão beneficiados, informaram: “Há uma fila de espera e cada nova família inserida, soma-se ao fim da fila e aguarda nova meta para o município”. Nesse caso, o critério principal é a renda per capita definida pelo PBF, associado à composição familiar (presença de crianças e idosos). Mas os secundários só são avaliados após a análise da renda per capita. Tal percepção ganha maior consistência e confirma as análises do relatório⁷¹ produzido pelo IBASE:

“Apesar do visível desconhecimento, a maior parte das pessoas (78,1%) afirmou não ter dúvidas sobre o programa. Entre as que admitiram ter dúvidas, 28,4% disseram que buscaram respostas e as consideraram satisfatórias, 29,9% não ficaram satisfeitas e 41,7% não buscaram os esclarecimentos. É interessante observar que 43,1% dos (as) titulares do programa apontaram a prefeitura como o primeiro recurso ao qual recorrem para o esclarecimento dessas dúvidas, com larga distância sobre outros meios. O segundo recurso é a ligação para o telefone 0800, com apenas 14,8% das respostas. A escola e o posto de saúde são usados para esse fim por 9,2% e 8%, respectivamente. As entrevistas com gestores (as) mostraram que, por vezes, os responsáveis pelo atendimento nem sempre estão preparados (as) para dar informações, principalmente com relação as inclusões ou exclusões e alterações no valor do benefício. A enorme desinformação acerca da inclusão no programa gera incompreensão e desconfiança por parte dos (as) titulares, gestores

⁷¹Relatório sintetiza os resultados da pesquisa Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional, proposta pelo Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional da Rede Desenvolvimento, Ensino e Sociedade (Redes) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), a partir de fevereiro de 2006. (...) Patrocinado pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o objetivo principal do levantamento foi conjugar elementos de análise sobre o processo de implementação do Programa Bolsa Família (PBF) e seu funcionamento (na ótica de gestores e gestoras, beneficiados e beneficiadas e também a partir de bases documentais); a adequação do programa às características das famílias beneficiadas e às demandas que se impõem no campo das políticas públicas; as repercussões nas condições de pobreza e (in)segurança alimentar e nutricional.

(as) e integrantes de instância de controle social.”
(IBASE, 2008: 63)

Outra informação passível de reflexão está relacionada aos números divulgados. O PBF/MDS disponibilizou na página oficial, relatórios contendo Histórico das Repercussões por Descumprimento de Condicionalidades⁷², dados que cruzados com a realidade do município evidenciam as diferenças locais. Enquanto a média nacional de cancelamento do benefício em relação às sanções devido o descumprimento de condicionalidades do PBF é 6,53%⁷³, a média municipal é 16,34%⁷⁴. (Quadro 21)

Isso significa que a cada 100 pessoas que foram notificadas pelo MDS sobre o descumprimento das condicionalidades, em média 16 tem seu benefício cancelado. Este fenômeno pode ser justificado pela baixa interlocução entre as políticas setoriais envolvidas na gestão e execução do benefício. Ou, ainda pela pouca clareza nas informações nos serviços e para os usuários. As notificações são geradas pelo sistema, mas as informações são lançadas por operadores, sua precisão e veracidade é de fundamental relevância.

Quadro 21: Descumprimento de condicionalidades – panorama dos Estados Brasileiros e do Município de Itaguaí / em ordem decrescente (%)

	Nº de municípios	Beneficiários	Descumprimento	Cancelamento	Canc/descump
Itaguaí	*	3.861	783	128	16,34%
São Paulo	645	1.079.854	290.821	32.753	11,26%

⁷²<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/historico-das-repercussoes-por-descumprimento-de-condicionalidades>

⁷³ (%) levantado pelo somatório de valores liberados pelo PBF/MDS.

⁷⁴ (%) levantado pelo somatório de valores liberados pela coordenação do PBF no município de Itaguaí – CadÚnico.

Rio de Janeiro	92	602.680	65.502	5.554	8,47%
Paraná	399	408.162	65.220	4.877	7,47%
Rio Grande do Sul	496	406.214	46.713	3.082	6,59%
NACIONAL ⁷⁵	5564	11.355.922	1.003.715	65.152	6,49%
Minas Gerais	853	1.040.479	121.447	7.813	6,46%
Espírito Santo	78	177.916	30.218	1.543	5,10%
Tocantins	139	108.040	5.457	255	4,67%
Mato Grosso do Sul	78	112.471	13.342	512	3,83%
Goiás	246	273.163	19.210	725	3,77%
Nacional ⁷⁶	5.564	11.355.922	979.896	35.459	3,61%
Paraíba	223	435.667	20.805	705	3,38%
Ceará	184	904.778	49.303	1.650	3,34%
Santa Catarina	293	124.141	9.880	327	3,30%
Bahia	417	1.475.147	73.412	2.268	3,08%
Rio Grande do Norte	167	309.188	15.032	442	2,94%
Sergipe	75	198.007	13.208	378	2,86%
Rondonia	52	105.960	6.544	181	2,76%
Mato Grosso	141	136.194	11.630	235	2,02%
Pernambuco	185	942.783	43.859	882	2,01%
Amazonas	62	237.157	13.867	247	1,78%
Acre	22	58.098	2.926	43	1,46%
Piauí	223	378.515	8.538	120	1,40%
Alagoa	102	370.022	15.867	217	1,36%
Amapá	16	41.863	967	8	0,80%

⁷⁵ Somatório dos valores dos estados

⁷⁶ Somatórios dos dados nacionais no sistema

Para	143	569.352	26.992	175	0,64%
Maranhão	217	790.592	27.437	149	0,54%
Distrito Federal	1	32.525	1.227	3	0,20%
Roraima	15	36.954	4.291	8	0,18%

Fonte: PBF/MDS, extraído em 19 de julho de 2009:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/historico-das-repercussoes-por-descumprimento-de-condicionalidades/>

A terceira questão observada nesta pesquisa foi a influência das vulnerabilidades incidindo no descumprimento das condicionalidades. Este quadro reclama por estratégias intersetoriais tanto no nível micro, como nas macro relações, entre a gestão setorial das diversas políticas, mas também entre os executores nos diversos serviços governamentais e não-governamentais em âmbito municipal, e até estadual, quando necessário.

Para as equipes dos CRAS, a efetivação da intersectorialidade é vivenciada nas visitas institucionais, no contato promovidos para esclarecimento ou busca de informações. De acordo com a percepção das equipes técnicas, a concretização fica comprometida em função do aparente desinteresse dos agentes públicos nas demais políticas setoriais. No entanto, este dado pode indicar a fragilidade no planejamento, o que acaba por influenciar uma intervenção mecânica.

Não há efetivamente planejamento intersectorial para a agenda do PBF. Do mesmo modo, também não há planejamento para articulação entre as ações desenvolvidas nas diversas atividades oferecidas institucionalmente em três dos quatro CRAS entrevistados.

Na pesquisa com a Proteção Básica do Município de Itaguaí, apenas uma equipe - do CRAS Brisamar – relatou que há planejamento das ações, projeto de intervenção e articulação entre os programas e projetos (planejamento na unidade local, o mesmo ainda caminha lentamente com a assessoria e coordenação de Proteção Básica).

Nesta experiência, a metodologia utilizada privilegia uma abordagem com as famílias voltada para o esclarecimento e socialização de informações sobre os diversos benefícios, os direitos sociais e a acessibilidade dos usuários. Integrando ao método de trabalho, essa equipe explora também a interlocução entre os diversos serviços disponível no território de abrangência deste CRAS. Nos demais CRAS, o que destacou foi um técnico de referência a frente de cada Programa (PBF, ProJovem, PJC, PSH) (Quadro 22). Cada técnico é responsável por um programa, prática que compromete a interação da equipe e uma ampliação na abrangência do CRAS, pois é possível que um técnico se desloque da unidade na segunda-feira para visitar a “família A” sobre o PBF e que outro vá na terça-feira visitar a mesma “família A” sobre o PSH. Ou ainda empenham-se recursos para realização de grupo socioeducativo do Projeto Juventude e Cidadania⁷⁷ (PJC) sobre o tema “violência doméstica e uso e abuso de drogas”, por exemplo, e não se aproveite para informar sobre os temas das condicionalidades do PBF ou sobre critérios de inclusão do PSH, as famílias.

Quadro 22: Serviços disponibilizados nos CRAS

⁷⁷ O PJC atua com adolescentes e jovens de famílias com perfil de vulnerabilidade do território do CRAS Califórnia, os temas são sempre sugeridos pelos jovens para a realização do Grupo socioeducativo. Utilizei-me do exemplo do CRAS Califórnia, mas essa é a vivência nos CRAS Centro e Chaperó, de igual forma. O único que se apresentou divergente, com uma metodologia comprometida com planejamento e articulação de tema e intersetorial, foi o CRAS Brisamar.

Unidade CRAS	Outros programas +PBF	Nº de Famílias	Escolas associadas ao PBF	Famílias Cadastradas/atendimento mês / atendimento PBF
Brisamar	ProJovem Educar Brincando Reunião sócio-educativa Grupo bem Viver (idosos) Visitas Domiciliares	35 80 20 15 35	4/4	661/80/15
Califórnia	Projeto Juventude e Cidadania (PJC) Reunião sócio-educativa Visitas Domiciliares PSH	142 87 ⁷⁸ Si 101	3/11	746/si/22
Centro	Oficina IGD Grupo de produção	si si	13 / si ⁷⁹	604/45/25
Chaperó	ProJovem Oficina IGD Grupo de Produção	84 42 04	2/9	704/52/37

Fonte: Entrevistas com as equipes técnicas dos CRAS em Itaguaí (janeiro de 2009)

Com vista à dinâmica institucional, as equipes apresentam boas reflexões sobre o descumprimento das condicionalidades, mas, em contrapartida, as mesmas equipes não são propositivas. Logo, o descumprimento traduz em algum nível o acirramento das vulnerabilidades vivenciadas pelos beneficiários. Mas, a fragilidade observada na gestão e conseqüentemente na execução dos serviços ofertados não se reverte em planejamento estratégico e, de certa forma,

⁷⁸ Reuniões semestrais.

⁷⁹ Não há número de escolas com diálogo facilitado, o que está em processo é um planejamento em nível de assessoria e coordenação.

compromete a avaliação e o monitoramento necessário as etapas de desenvolvimento dos diversos Programas vinculados à Assistência Social.

Tal deficiência foi relatada por todas as equipes. De acordo com as equipes, atualmente a estrutura da gestão (assessoria de proteção básica e coordenação do CRAS e PBF) está fechando calendário para reuniões intersetoriais, visando informar sobre os serviços da Assistência Social e fomentar a articulação com as demais políticas. Além disso, entre a gestão do PBF e as equipes havia previsão de uma agenda para elaboração coletiva de propostas para a unificação de metodologia para os CRAS, a definição de protocolo institucional de referência e contra-referência, e a sistematização das informações institucionais⁸⁰.

Por fim, uma última questão que merece problematização. Convém considerar em que medida o cancelamento do benefício de famílias que descumprem as condicionalidades é a melhor opção para os beneficiários que tem suas vulnerabilidades sociais intensificadas. O Programa está atrelado ao pacto com as famílias e a uma estrutura minimamente adequada de políticas sociais estruturantes. A principal fragilidade neste acordo está na condição diferenciada entre as partes envolvidas. O Estado dita as regras para si e para as famílias. Quando o Estado não dá conta de cumpri-las e as famílias não acessam o serviço (por ausência do mesmo ou por sua fragilidade) a sanção do descumprimento é revertida e anulada, mas, quando em virtude do acirramento

⁸⁰ A política de Assistência Social descentralizada e desvinculada de outras políticas setoriais, data de pouco mais de cinco anos em Itaguaí. Abordar tais fragilidades revelou-se importante por retratar não só a realidade local, mas principalmente dinâmicas que acontecem em todo território nacional (Informações presentes no censo CRAS e CREAS/MDS)

da vulnerabilidade social e em geral por ausência de interlocução entre as políticas setoriais, a família é sancionada até o cancelamento do benefício.

Esse panorama complexo deve ser motivador de novas propostas acerca da normatização de programas de transferência de renda. Uma política de enfrentamento à pobreza, enquanto fenômeno social multidimensional, deve, sem dúvida, considerar a renda da população, mas não só: a acessibilidade, o nível de conhecimento, o domínio de informações e a disponibilidade da mesma devem ser somados para criar novos critérios para o pacto das condicionalidades.

“o Programa Bolsa Família aumentou a frequência escolar e reduziu a evasão. Porém a redução da evasão teve um efeito colateral negativo de aumento de repetência escolar. Estes resultados chamam a atenção, mais uma vez, para o fato de que o programa não pode se limitar às intervenções do lado da demanda: essas não são suficientes para produzirem resultados educacionais positivos. A queda do ciclo intergeracional de transmissão da pobreza não ocorrerá se essas crianças não frequentarem uma escola capaz de contrapor suas desvantagens. (SOARES, RIBAS e OSÓRIO, 2007: 09)

Além de condicionalidade,s às famílias são necessárias condicionalidades aos serviços públicos. O Programa Bolsa Família, sem sombras de dúvidas, teve um impacto positivo sobre a frequência escolar, olhando o panorama nacional. As diferenças regionais ainda vivenciam muitos desafios à implementação de serviços de qualidade que rompam com os ciclos geracionais de pobreza, suas realidades ficam camufladas em relatórios de repercussão nacional. E, além disso, vale considerar que o acesso à escola concretizado por mecanismos de

frequência escolar superior a 85% para crianças e adolescente e 75% para jovens não garante, por si só, a qualidade no processo educacional. Aparentemente muito se fez, mas seguramente muito a que se fazer.

Indicações finais

Este trabalho procurou evidenciar que mudanças na lei não garantem transformações no contexto de implementação das políticas públicas. Pelo menos não imediatamente. A normatização, por si só, não altera a forma de se pensar e de se agir sobre uma dada realidade. Assim, hoje, ainda são percebidas intervenções de cunho moralizador, envolvidas em juízos de valor depreciativos sobre a pobreza. A convivência do antigo e do novo é reconhecida nas práticas contemporâneas, cuja metodologia traz elementos inovadores, combinados com fundamentos bastante conservadores.

A Proteção Social, como proposta de intervenção, pode ter um caráter amplo ou restrito, a depender das escolhas políticas, econômicas e da qualidade dos serviços prestados pelas políticas disponíveis. Como resultado parcial desta variação, a desigualdade social também será agravada ou atenuada. O presente estudo buscou evidenciar os serviços oferecidos pela Política Municipal de Assistência Social em Itaguaí, confrontando-o com as proposições da PNAS. O PBF caracterizou-se como um observatório de investigação privilegiado no que tange o acompanhamento às famílias em descumprimento das condicionalidades. Analisar o programa à luz da PNAS foi uma estratégia de reconhecer os limites da Política e ainda relacioná-la a outras duas, estreitamente associadas no Programa, as políticas de educação e saúde.

A despeito das continuidades, o PBF traz inúmeras mudanças que merecem destaque. A estratégia de explorar o território, por exemplo, e disponibilizar serviços de proteção básica e especial levando em consideração a

base territorial, suas particularidades e potencialidades. Quanto às particularidades, a atenção se volta para a rede de serviços disponível, bem como as vulnerabilidades e riscos sociais. Já, acerca das potencialidades o foco está posto no registro das sociabilidades e solidariedade que mediam as diversas relações sociais (familiares e comunitárias).

Ainda pensando as conquista do SUAS/PNAS, também ganha visibilidade o empenho em garantir a centralidade da família, buscando estratégias de compreendê-la como instituição social em constante movimento e transformação, sem desprezar as suas fragilidades e seus limites para provisão de cuidado e proteção. No entanto, mesclada a esta pretensão, há, ainda hoje, serviços vinculados às políticas sociais que culpabilizam e punem as famílias por seus infortúnios. A proposta inovadora de ofertar serviços na rede socioassistencial que busque dialogar com os usuários/famílias, conhecendo-os, a fim de mapear suas fragilidades, vulnerabilidades e riscos sociais por um lado e, por outro, explorar os potenciais presentes nas comunidades e grupos que as compõem, ainda ocupa o lugar de estratégias tradicionais de enfrentamento às situações emergenciais. A PNAS depende da efetivação de sua transversalidades às demais políticas, dimensão que fica comprometida pela fragilidades no planejamento intersetorial.

A PNAS adotou a família como unidade estratégica para a sua gestão. A família é compreendida como uma instituição complexa, imbuída em relações de proteção, mas também de possíveis violações. Assim, organizar-se para promover a dimensão emancipatória aos sujeitos/famílias que a acessam é fundamental, mas, sem dúvida, não é tarefa para uma política setorial. Uma vez

compreendido o enredamento desta política, que se pretende transversal, é necessário avançar outro aspecto, que diz respeito à ação de enfrentamento às vulnerabilidades e risco social que são acometidas as famílias.

Este trabalho dialogou com autores que analisam transformações dos “arranjos familiares”. Não definiu-se a família alvo da Assistência Social, mas, problematizou a proposta de Assistência Social disponível às famílias. A família como instituição social, e a pobre em particular, tende a ser responsabilizada exclusivamente por suas mazelas ou por suas conquistas.

A gênese da política social conclamou as famílias a assumirem um lugar passivo, alvo das ações assistencialistas. Hoje há uma chamada à interlocução entre as famílias enquanto ser coletivo, Mas algumas reflexões pairam no ar. Qual o preço para essa transição? Ele tem sido pago por quem (envolvidos)? A PNAS tem sido concretizada em um terreno de diversidade, e as diversidades deveriam suscitar atenção para as fragilidades e principalmente para as potencialidades.

Além da dimensão mais objetiva que interpela a família como instituição socializadora e de proteção, a dimensão subjetiva também influencia princípios e valores nas várias formas de relacionamento. O nível de autonomia, suas emoções, sentimentos e pensamentos são dimensões que influenciam a conformação das famílias, no plano subjetivo. A vida privada é influenciada pelos valores, costumes e tabus socializados.

Nas entrevistas com os profissionais, percebeu-se, a dimensão política, bem como, a dimensão valorativa dos sujeitos envolvidos nos serviços. As

preferências, as defesas, as escolhas. Não seria diferente, pois uma Política Social sempre é mediada por pessoas – com formação, história e contextos diversos – mas, socializadas com a mesma lógica societária vigente para todos: profissionais, pobres, homens, mulheres, velhos, crianças e adolescentes.

O estudo do PBF no município de Itaguaí confirmou a permanência de intervenção e implementação de serviços em uma rede socioassistencial com um planejamento incipiente de suas ações, com equipes técnicas que ainda caminham para a unificação de sua metodologia. Assim, as famílias atendidas pela rede são exclusivamente as empobrecidas e com muitas demandas sociais que as fragilizam cada vez mais. A possibilidade de empoderar as famílias, valorizando suas potencialidades, com foco na elevação da sua auto-estima é um objetivo presente em propostas tímidas e desarticuladas, de técnicos de maneira isolada. Objetivos estes, que a PNAS privilegia, mas que ficam comprometidos se orientados por uma política setorializada (exclusivamente pela política de Assistência Social).

Em função destas observações, o PBF precisa de algumas reformulações, tanto no que diz respeito as sanções/cancelamento do benefício, quanto a efetivação da intersetorialidade na gestão do programa. Em relação as sanções, é importante compreendê-las como uma forma de agravamento das vulnerabilidades e riscos sociais prévios. A redução da pobreza e alteração no nível de desigualdade implica na articulação entre as políticas sociais de Assistência Social, Saúde e Educação, mas também, as de Trabalho e Renda, Segurança Pública, Habitação entre outras.

Hoje as sanções são expedientes que sinalizam aos beneficiários que sua situação está ficando comprometida e que a não reversão da mesma poderá implicar no cancelamento do benefício. Uma medida completamente punitiva, pois as famílias que são beneficiárias do PBF terão o benefício cancelado, caso permaneçam no descumprimento até o quinto informe oficial do MDS, independente se apenas um integrante descumprir as condicionalidades, ou seja, toda família perderá o recurso. A família é mais uma vez responsabilizada por sua situação interpretada, nesse caso, como disfuncional.

Programas sociais como PBF, ao elegerem a família como referência privilegiada, apostam no fortalecimento dos vínculos de socialização primária, no aumento do capital social e não apenas no repasse de recursos materiais. Neste sentido, as hipóteses que foram inicialmente aventadas e submetidas a um exame mais criterioso viabilizaram descobertas e complexificações relativas à realidade sócio-política em movimento. No entanto, ainda permaneceram temas muito relevantes que não explorados neste trabalho, como por exemplo a questão do financiamento e as implicações da descentralização política da gestão. A pesquisa buscou contribuir com a análise da realidade no município de Itaguaí, porém, com uma reflexão que problematizou a PNAS e o PBF de forma ampla, entendendo que as questões que hoje são relativas ao município já se solucionaram em outros contextos e vive-versa. E, assim, os quatro pontos centrais desta pesquisa desdobraram-se em algumas conclusões:

1. Em geral as famílias são sancionadas, logo responsabilizadas com a perda do benefício em virtude das fragilidades políticas e operacionais de políticas sociais setorializadas:

- O avanço legal não foi acompanhado com ruptura em metodologia coercitiva e moralizadora.
- Os direitos sociais à saúde, à educação e à assistência social são reduzidos ao cumprimento de condicionalidades do PBF.
- A sanção agrava a situação de vulnerabilidade social.

2. Existem limites que impossibilitam a efetivação da *intersectorialidade* na execução das políticas sociais:

- As políticas setoriais ainda são operacionalizadas com baixa interlocução entre si.
- A mobilização social necessária entre serviços e usuários ainda não atingiu a potencialidade necessária: 1º) entre as políticas setoriais por causa da necessidade de cumprimento de uma agenda infinda de ações, programas e projetos setoriais, que quando implicados na intersectorialidade, entregam o que compete à gestão envolvida no processo – cada setor responsável por seu pedaço em um acordo dito “intersectorial”⁸¹; 2º) pois entre os usuários e os serviços, a lógica ainda imperativa, e a compreensão dos sujeitos particionados.

3. A transferência de renda, mesmo condicionada à exigência de acesso aos serviços públicos, não viabiliza a mobilidade social das famílias pobres e/ou extremamente pobres:

⁸¹ PBF, educação – relatório de frequência escolar; saúde – relatório de frequência de controle nutricional, pré-natal e vacinas; assistência social – frequência no PETI e acompanhamento às famílias.

- O cumprimento das condicionalidades, expressa em números e relatórios de frequência, não implica garantia de qualidade no serviço prestado. Ainda, se conjuga a frequência escolar superior a 75% e 85%, conforme determinação do PBF, e baixo aproveitamento escolar (reprovação ou aprovação automática sem condições para tal).
 - Política de transferência de renda é indispensável, mas não suficiente, devendo ser planejada e executada simultaneamente à políticas de trabalho e renda e políticas de redução das desigualdades sociais (distribuição de renda).
 - O montante do recurso transferido ainda é ínfimo em relação à necessidade real dos que se encontram sem recursos para gerir as necessidades essenciais / básicas da vida. O máximo que uma família recebe é a importância de R\$ 182,00, e as que se encontram em descumprimento, em geral experimentam situações que agravam sua condição – doenças, dependência química, influência do tráfico, habitações inadequadas, ausência de saneamento básico, trabalho infantil etc.
4. Por ser caracterizado pela vulnerabilidade inerente à condição de pobreza, este acompanhamento tende a assumir um híbrido de proteção e controle coercitivo:
- O acompanhamento às famílias precisa ultrapassar a dinâmica de visitas domiciliares e relatórios sociais distanciados de propostas

propositivas e cumprimento burocrático de exigências da gestão de cada política setorial.

- Há que se explorar indicadores locais (colhidos no dia a dia das instituições) e oficiais (IBGE, CadÚnico, IPEA etc.) para se estruturar o serviço de acompanhamento. A atenção às famílias precisa avançar em propostas coletivas, com caráter de política pública, substituindo definitivamente as intervenções de natureza individualistas e personificadas, sobretudo, aos pobres.

A definição de família como unidade estruturadora das relações sociais, precisa ultrapassar o limite circunscrito à lógica social (ajustamento e reestruturação familiar) para atingir uma perspectiva de instituição social implicada em circunstâncias sociais, com fragilidades e potencialidades. Logo, acompanhar as famílias implica em fortalecer uma vocação positiva a elas atribuída. E, refletir a totalidade das ações pertinentes às políticas sociais, constitui-se parte do desafio em questão.

Este estudo conclui que as condições estabelecidas no pacto do PBF são bastante desiguais, principalmente por conta da desigualdade institucional das partes envolvidas (Estado e Família). As condições para o cumprimento do pacto tornam-se mais comprometidas com a oferta das políticas sociais de forma fragmentada. Conjugado a esse fator, ainda predomina, nas intervenções, um juízo depreciativo sobre as famílias e suas condições para cuidarem de sua prole, culpabilizando-as e reeditando velhas práticas.

Referências Bibliográficas

- ARAÚJO & SCALON, C. e C. "Percepções e atitudes de mulheres e homens sobre a conciliação família e trabalho pago no Brasil". In: Araújo, Clara e Scalon, Celi. *Gênero, Família e Trabalho no Brasil*, Rio de Janeiro, FGV/FAPERJ, 15-78., 2003.
- ARIÈS, P. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan S.A, 1981.
- BACKX, S. "Mínimos sociais no contexto da Proteção Social brasileira". In: Cavalcanti, L. et AL (org.) *Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social*. Ministério da Defesa/DIRINT, 2007.
- BEHRING, E. R. "Notas sobre o financiamento da Assistência Social no âmbito da Seguridades". In: Cavalcanti, L. et AL (org.) *Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social*. Ministério da Defesa/DIRINT, 2007.
- BILAC, E. D. "Sobre as transformações nas estruturas familiares no Brasil. Notas muito preliminares". Em Ribeiro, I. e Ribeiro, Ana Clara T. (orgs.) *Família em processos contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira*. São Paulo, Loyola, 1995.
- BILAC, Elisabete Dória. *Família: algumas inquietações*. In CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org). *A família Contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez, 2002.
- BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.
- BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 2004.

- BRASIL. Manual de Gestão de Benefícios, Brasília / DF, 2ª edição – versão eletrônica, 2008.
- BRASIL. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, versão final, Brasília / DF, 2005.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Brasília / DF, 2004.
- CAMPOS, Carlos Eduardo Aguilera. Estratégias de avaliação e melhoria contínua da qualidade no contexto da Atenção Primária à Saúde. *Rev. Bras.*
- CARDOSO, F.G. et al. Questão Social: Fenômeno vinculado à histórica luta de classes e determinante básico do Serviço Social como profissão. In: *Ser Social*. Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, nº 6 jan/jun, 2000.
- CARVALHO, M. do C. B. "O lugar da Família na política social". In: *A família Contemporânea em debate* / Maria do Carmo Brant de Carvalho (org.), São Paulo: EDUC / Cortez, 2002.
- DAMATTA, R. O **ofício de etnólogo, ou como ter "anthropological blues"**. In: NUNES, E. (coord). *A aventura sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- Decreto nº 6.135, de 36 de junho de 2007 / MDS, Brasília / DF.
- Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 / MDS, Brasília / DF.
- DONZELOT, J. *A polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.
- Durham, E. R. Família e reprodução humana. Em B. Franchetto, M. L. V. C. Cavalcanti & M. L. Heilborn (Orgs.), *Perspectivas Antropológicas da Mulher* (Vol. 3, pp. 13-44). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- ESPING-ANDERSEN, G.: "O futuro do welfare state na nova ordem mundial". *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, nº 35, 1995.

FILHO, G.F. A “questão social” no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

GARCIA, J. “Política social e Serviço Social – contextos distintos, desafios semelhantes”. In: Serviço Social & Sociedade, nº 86, São Paulo, Cortez, 2006.

_____. “Família como tema de intervenção social” In: Artigo mini-curso em Itaguaí.

GUERRA, Yolanda. *A instrumentalidade do serviço social*. 5ª ed. – São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, M. A questão social no capitalismo, In: *Temporalis*. Brasília, ABEPSS, nº 03, jan/jun. 2001.

KALOUSTIAN, S.M. Família brasileira, a base de tudo. 3ª ed. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 1998.

LAVINAS, L.; NICOLL, M. Atividade e vulnerabilidade: quais os arranjos familiares em risco? *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.1, p.67-97, 2006

LAVINAS, L.; NICOLL, M. Atividade e vulnerabilidade: quais os arranjos familiares em risco? *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.1, p.67-97, 2006

LAVINAS, Lena. Gasto Social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, p. 1463-1476, 2007

Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004

MANDU, Edir Nei Teixeira; GAIVA, Maria Aparecida Munhoz; SILVA, Maria da Anunciação e SILVA, Ana Maria Nunes da. Visita domiciliária sob o olhar de usuários do programa saúde da família. *Texto contexto - enferm.* [online]. 2008, vol. 17, no. 1, pp. 131-140. ISSN 0104-0707.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

- MIOTO, R. C. "Família e Serviço Social – contribuições para o debate". In: Serviço Social & Sociedade, nº 55, São Paulo, Cortez, 2002.
- MORGADO, Rosana. "Contexto e desafios à implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS". In: Cavalcanti, L. et AL (org.) Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social. Ministério da Defesa/DIRINT, 2007.
- MUNIZ, E. SUAS e os serviços sócio assistenciais. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 88, Cortez, São Paulo, 2006.
- NETTO, J.P. O Serviço Social e a tradição marxista. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 30, Cortez, São Paulo, 1989.
- _____. Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. In: Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, nº 50, abr., 1996.
- PINHEIRO, L. [et al.] Retrato das Desigualdades de gênero e raça. – 3. ed. Brasília: Ipea: SPM: UNIFEM, 2008. 36 p. : gráfs., tabs.
- Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, MDS / Brasília / DF.
- RAGO, L.M. Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar: Brasil 1890-1930. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.
- RESTA, Darielli Gindri e MOTTA, Maria da Graça Corso. Família em situação de risco e sua inserção no programa de saúde da família: uma reflexão necessária à prática profissional. Texto contexto - enferm. 2005, vol. 14, no. spe, pp. 109-115.
- ROCHA, Sonia. Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. Rev. econ. contemp. 2008, v. 12, n. 1, pp. 67-96.
- ROSANVALLON, P. La nouvelle question sociale – Repenser l'État-providence. Paris, Sueli, 1995.

- SANTOS, L. S. *“Adoção: da maternidade à maternagem, uma crítica ao mito do amor materno”*. In: Serviço Social & Sociedade, nº 57; São Paulo, 1998.
- SANTOS, Lucinete S. Adoção: da maternidade à maternagem – uma crítica ao mito do amor materno. Revista Serviço Social e Sociedade. n. 57. p.99-108. Julho 1998.
- SENNÁ M de C M, e MAGALHÃES, R. “Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?” In: Rev. Katálisis, Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Ciênc. saúde coletiva. 2007, v. 12, n. 6, pp. 1429-1439.
- SISSON, Maristela Chitto. Considerações sobre o Programa de Saúde da Família e a promoção de maior equidade na política de saúde. Saude/soc. [online]. 2007, vol. 16, no. 3, pp. 85-91. ISSN 0104-1290.
- SOARES, F. V. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2006. (Texto para discussão, 1228). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1228.pdf. Acesso em: dez. 2007.
- SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. Brasília: Centro Internacional de Pobreza, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, dez. 2007. Disponível em: <http://www.undp-povertycentre.org/pub/port/IPCEvaluationNote1.pdf>. Acesso em: dez. 2007.
- SOARES, L. T. Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina. – 2ª Ed. – São Paulo, Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 78)

SOUSA, Maria Fátima de. O Programa Saúde da Família no Brasil: análise do acesso à atenção básica. Rev. bras. enferm. [online]. 2008, vol. 61, no. 2 [citado 2008-12-01], pp. 153-158.

THERBON, Goran. *Sexo e Poder - A Família no mundo:1900-2000* . “O Patriarcado: saídas de cena e desfechos”(29-192) e “Conclusões” (429-458), São Paulo, Contexto, 2006.

VASCONCELOS, EM e MORGADO, R – Proposta conceitual do PAIF: subsídios analíticos e metodológicos na lógica do SUAS e do PAIF. Rio de Janeiro, Secretaria Estadual da Família e da Assistência Social, 2005.

ZALUAR, Alba. O antropólogo e os pobres: uma introdução metodológica e afetiva. In: A máquina e a revolta, Brasiliense, São Paulo, 1985

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)