

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

MARILENE PARENTE GONÇALVES

**BOLSA FAMÍLIA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES: UMA ANÁLISE  
SOCIOPOLÍTICA DAS CONDIÇÕES DE SUA EFETIVAÇÃO NA PROTEÇÃO  
SOCIAL BÁSICA**

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2015

MARILENE PARENTE GONÇALVES

**BOLSA FAMÍLIA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES: UMA ANÁLISE  
SOCIOPOLÍTICA DAS CONDIÇÕES DE SUA EFETIVAÇÃO NA PROTEÇÃO  
SOCIAL BÁSICA**

Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Vânia Morales Sierra  
Coorientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Wania Amélia Belchior Mesquita

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2015

### FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do CCH / UENF

001/2016

G635 Gonçalves, Marilene Parente.

Bolsa família em Campos dos Goytacazes : uma análise sociopolítica das condições de sua efetivação na proteção social básica / Marilene Parente Gonçalves. – Campos dos Goytacazes, RJ, 2015.

181 f.

Orientador: Vânia Morales Sierra

Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2015.

Bibliografia: f. 171 - 178

1. Programa Bolsa Família. 2. Neodesenvolvimentismo. 3. Assistência Social. 4. Poder Local. 5. Gestão Democrática Participativa. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD – 361

MARILENE PARENTE GONÇALVES

**BOLSA FAMÍLIA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES: UMA ANÁLISE  
SOCIOPOLÍTICA DAS CONDIÇÕES DE SUA EFETIVAÇÃO NA PROTEÇÃO  
SOCIAL BÁSICA**

Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

Aprovada em 29 de Setembro de 2015

**Banca Examinadora**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Morales Sierra (UERJ/UENF) – Presidente

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Wania Amélia Belchior Mesquita (UENF)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Priscila Ermínia Riscado (UFF)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Verônica Gonçalves Azeredo (UFF)

---

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos (UENF)

## DEDICATÓRIA

Dedico esta Tese primeiramente a minha fé em Deus, pois sem Ele não alcançaria as conquistas que tenho. Dedico aos meus três filhos, Eduardo, Marcella e Manuella; ao amor da minha vida e a minha família.

## AGRADECIMENTOS

A Ti Senhor **Deus**, toda minha gratidão pelas bênçãos recebidas de mais essa conquista. A caminhada foi longa e árdua, muitas vezes angustiante, mas sempre O senti ao meu lado.

À minha família, sinônimo de porto seguro. Agradeço pela compreensão de minhas faltas, pelo afago na hora desejada e necessitada. Eduardo, Marcella e Manuella que ainda nascerá, meus três filhos, minha vida é por vocês. Ao amor da minha vida, Paulo Mesquita, que mudou o curso da minha história, companheiro e incentivador.

À minha grande família, sinônimo de alegrias. À minha carinhosa mãe Dalva, irmãos Danusa, Deliza, Marcelo e Magno, aos amados sobrinhos, ao pequeno sobrinho-neto Joaquim e cunhados, obrigada pelo apoio e interesse. Ao meu saudoso pai Manoel, que tão cedo se foi, mas deixou marcas em nossas vidas.

À minha grande família de sangue. Tias, tios, primos. À minha prima-irmã-amigavizinha Fernanda, Estrela em nossas vidas. Ao pequeno Antônio, seu filho, uma figurinha muito linda.

À minha grande família de coração. À minha adorável sogra Da. Neusa, aos meus cunhados, sobrinhos e amigos que dela fazem parte. Obrigada por me receberem tão carinhosamente em suas vidas.

Aos amigos que sempre se interessaram pela minha trajetória acadêmica, profissional e de vida. Muito obrigada pelas palavras de incentivo, pelos elogios. São muitos, sintam-se todos lembrados e profundamente agradecidos pelo carinho.

A minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Sierra e Coorientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Wania Amélia Belchior Mesquita. Muito obrigada por estarem comigo nesta trajetória desafiante. As duas merecem meu respeito e gratidão. Muito obrigada.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, com os quais pude compartilhar atenção, carinho, conhecimento, dificuldades. Desejo toda a sorte do mundo para nós. Sucesso!!!!

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, pela contribuição em minha trajetória de conhecimento. Obrigada pela atenção prestada.

Ao Prof. Dr. Geraldo Timóteo, do Programa de Pós-Graduação em Política Social, obrigada pelos ensinamentos em Sociologia do Trabalho Brasileira, que contribuíram para o despertar de novos horizontes de interpretação.

Aos profissionais administrativos do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política e da Biblioteca pela prestação dos serviços e atenção dispensada.

Aos membros da Banca Final de Defesa de Tese, Prof<sup>a</sup>. Dra. Priscila Erminia Riscado, Prof<sup>a</sup>. Dra. Verônica Gonçalves Azeredo e Prof. Dr. Mauro Macedo Campos pela disponibilidade e atenção dispensada neste momento de curto prazo.

Aos sujeitos entrevistados Assistentes Sociais e Coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social de Campos dos Goytacazes, meu muito obrigado pela contribuição com suas falas e saberes. À Técnica entrevistada da Gerência do Programa Bolsa Família e à Técnica do Conselho Municipal de Assistência Social de Campos dos Goytacazes, meu muito obrigado por dividirem comigo todo o conteúdo relatado. Agradeço a todos pela confiança a mim depositada.

A todas as pessoas que direta e/ou indiretamente contribuíram para o produto final desta Tese e para o meu crescimento pessoal, intelectual e profissional.

## RESUMO

Os programas de transferência de renda têm se tornado uma evidência em termos de política pública para proteção social na atualidade, principalmente a partir da década de 1990, com acentuação da crise do capitalismo e dos desafios para integração social, em termos de trabalho e renda. No Brasil, acrescenta-se a este motivo, o direcionamento dado às políticas de proteção social a partir da Constituição de 1988. Uma nova institucionalidade envolve estas políticas com respaldo de princípios democráticos, universalistas e de participação social. O direcionamento dado à política econômica a partir do Governo Lula, assumindo a política neodesenvolvimentista, foi a mola propulsora para a expansão dos Programas de Transferência de Renda, com destaque para o programa de transferência de renda condicionada, o Programa Bolsa Família – PBF, como forma de num primeiro momento superar a fome e a miséria, e posteriormente trabalhar a superação da pobreza, com um trabalho articulado de acesso dos beneficiários às políticas públicas por meio do cumprimento das condicionalidades saúde, educação e assistência social. Este compromisso se estende para o Governo Dilma, que assume a expansão do Programa e todo o arcabouço necessário para a sua efetivação. Aos Estados e Municípios são repassadas corresponsabilidades de implantação e efetivação do PBF, com a observância dos preceitos democráticos em suas instâncias de Gestão. Assumindo então estas considerações, a presente Tese tem por objetivo realizar uma análise das condições sociopolíticas de efetivação do PBF no município de Campos, tomando como foco as ações no âmbito da Proteção Social Básica. A partir de um detalhado estudo teórico e da pesquisa de campo realizada nos CRAS, alcançamos as análises de que no poder local, a instância municipal de efetivação do Programa, há instituições e práticas sociais que interferem diretamente nos encaminhamentos das ações propostas, revelando uma gestão municipal resistente à nova institucionalidade das políticas de proteção social.

Palavras-Chave: Programa Bolsa Família, Neodesenvolvimentismo, Assistência Social, Poder Local, Gestão Democrática Participativa.



## ABSTRACT

The cash transfer programs have become evidence in terms of public policy for social protection today, especially since the 1990s, with accentuation of the crisis of capitalism and the challenges to social integration, in terms of jobs and income. In Brazil, it adds up to this reason, the guidance given to social protection policies from the Constitution of 1988. A new institutional framework involves these policies in support of democratic principles, universal and social participation. The direction given to economic policy from the government Lula, taking neodesenvolvimentista policy, was the driving force for the expansion of income transfer programs, particularly the conditional cash transfer program, the Bolsa Família Program - PBF as how to initially overcome hunger and misery, and then work to overcome poverty, with an articulated work access of beneficiaries to public policies through the fulfillment of the conditionalities health, education and social assistance. This commitment extends to the government Rousseff, who takes over the expansion of the program and all the necessary framework for its execution. The states and municipalities are passed co-responsibilities of implementation and enforcement of GMP, with respect for democratic principles in their bodies Management. Then taking on these considerations, this thesis aims to carry out an analysis of the sociopolitical conditions of effective GMP in the Campos municipality, taking as focus the actions within the Basic Social Protection. From a detailed theoretical study and field research conducted in CRAS, we reached the analyzes that in local government, the local instance of execution of the program, there are institutions and social practices that interfere directly in referrals of the proposed actions , revealing a municipal management resistant to new institutions of social protection policies.

Keywords: Family Grant Program, Neo-developmentism, Social Welfare, Local Government, Democratic Participative Management.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CF	Constituição Federal
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Proteção Social Especial
IRN	Imposto de Renda Negativo
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTR	Programa de Transferência de Renda
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SICON	Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades
SMFAS	Secretaria Municipal de Família e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
RMI	Renda Mínima de Inserção
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

## SUMÁRIO

DEDICATÓRIA .....	4
AGRADECIMENTOS.....	5
RESUMO .....	7
ABSTRACT .....	8
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES .....	9
1. INTRODUÇÃO .....	12
2. TRANSFERÊNCIA DE RENDA: aspectos sociohistóricos e suas dimensões na contemporaneidade .	28
2.1 UMA ANÁLISE SOCIOHISTÓRICA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	28
2.1.1 Os PTRs no contexto dos Estados de Bem-Estar Social.....	36
2.2 PTRs: dimensões na contemporaneidade.....	40
2.3 A CONSTITUIÇÃO DOS PTRs NO BRASIL .....	48
2.4 A ESTRUTURAÇÃO DOS PTRS .....	57
3. NEODESENVOLVIMENTISMO E A POLÍTICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	64
3.1 NEODESENVOLVIMENTISMO: CONCEPÇÕES E PERSPECTIVAS .....	64
3.1.1 As condições do Estado para a formação do neodesenvolvimentismo.....	64
3.1.2 Discursos e perspectivas do neodesenvolvimentismo.....	69
3.1.3 Do desenvolvimentismo ao neodesenvolvimentismo no Brasil: a proposta de uma nova institucionalidade nas políticas sociais.....	71
3.2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM TRAÇO DA POLÍTICA NEODESENVOLVIMENTISTA .....	78
3.3 PBF E A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	85
3.4 CONSIDERAÇÕES E DEBATES ACERCA DOS PTRs E DO PBF.....	87
4. VIESES E REVESES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: considerações analíticas e um recorte de análise da Assistência Social em Campos dos Goytacazes/RJ.....	99
4.1 AS CONDIÇÕES SOCIOPOLÍTICAS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA E SEUS REVESES.....	99
4.1.1 A Assistência Social enquanto Política Pública.....	99
4.1.2 Os revezes institucionais em que se depara a Política de Assistência Social.....	105
4.2 OS CAMINHOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES .....	112
4.2.1 Assistência Social no município: da Básica ao 'básico'?.....	112
4.2.1.1 Atravessamento do Assistencialismo no contexto da Assistência Social em Campos dos Goytacazes .....	116
4.2.1.2 A não observância de práticas democráticas e participativas na Assistência Social em Campos dos Goytacazes.....	117

4.2.2 Um perfil institucional da Proteção Social Básica .....	120
4.2.2.1 Interferência do Assistencialismo no acesso intersetorial .....	120
4.2.2.2 Limites estruturais e organizacionais na descentralização da Assistência Social Básica em Campos dos Goytacazes .....	121
4.2.2.3 A precariedade da participação e da intersetorialidade no âmbito municipal da Assistência Social .....	131
4.2.2.4 Os desafios à Gestão da Assistência Social para o alcance a nova institucionalidade....	133
5. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: OS CONTORNOS DO PROGRAMA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES.	137
5.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES CONSTITUÍDAS SOBRE O PBF .....	137
5.2 UM OLHAR SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES .....	143
5.2.1 O <i>lócus</i> do PBF no município: organização, percurso e dilemas .....	143
5.2.2 O PBF dentro do CRAS: questões e desafios .....	148
5.2.2.1 A Acolhida.....	148
5.2.2.2 Os limites entre o acesso ao PBF e o acompanhamento do Programa .....	149
5.2.2.3 O condicionamento do acompanhamento frente à realidade vivida pelos beneficiários .....	153
5.2.2.4 O lugar da intersetorialidade dentro do PBF .....	156
5.2.2.5 Os impasses enfrentados pelos profissionais dos CRAS diante das condições sociopolíticas do PBF em Campos dos Goytacazes .....	158
5.2.2.6 A fragilidade da participação e da Gestão democrática e descentralizada .....	160
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	166
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	171
8. ANEXOS .....	179

## 1. INTRODUÇÃO

Tendo como objeto de estudo a política do Programa Bolsa Família (PBF) no âmbito municipal, a presente Tese problematiza a forma efetivada de gestão do referido Programa desenvolvido no bojo de relações sociais construídas na esfera local de sua implementação, na cidade de Campos dos Goytacazes/RJ.

Procuramos identificar que variáveis institucionais permeiam estas relações e qual a forma de gestão municipal do PBF desenvolvida na Proteção Social Básica. Direcionamo-nos a verificar se existe a relação do conteúdo que está formulado na política do PBF, um Programa de Transferência de Renda (PTR) do Governo Federal, com a forma de sua efetivação e gestão local em articulação com a Política de Assistência Social.

A hipótese considerada é a de que elementos presentes na formulação da política do Programa Bolsa Família como participação, intersetorialidade, descentralização encontram baixa ou ausente aplicação em sua fase de efetivação, por haver a presença de “constrangimentos”, que são as instituições, que nas palavras de North (1990, p. 01) “moldam a interação humana”. Uma institucionalidade de âmbito local se faz presente e contribui para uma gestão de caráter centralizador comprometendo a proposta de uma nova institucionalidade para a proteção social brasileira em sua contemporaneidade, na articulação que tem com os fundamentos da Política de Assistência Social<sup>1</sup>. Tais questões dão os contornos das condições sociopolíticas de implementação municipal do PBF.

No bojo das instituições que influenciam comportamentos, relações hierarquizadas, de dominação e centralizadoras podem estar sendo processadas no âmbito tanto da execução quanto da gestão de uma política pública. North (1990), em suas análises, vai entender que tentar compreender o processo de formação e de perpetuação de instituições supõe admitir a possibilidade da presença de componentes que contribuem para a sua construção. Numa postura complementar, é possível que estes constrangimentos, condutas e regras informais participem de normas internalizadas, devendo ser explicadas, portanto, a partir de uma inserção cultural, como analisam Lima, Machado e Gerassi (2011).

---

<sup>1</sup> Como gestão participativa, descentralização, transparência no uso dos recursos públicos, e outros.

Por outro lado, observa-se que existe uma correspondência entre os Programas de Transferência de Renda, que tem permeado as políticas sociais, e a estratégia neodesenvolvimentista de política econômica e social executada pelo governo federal. Historicamente, a relação entre a regulação e o processo de industrialização, desencadeada a partir dos anos de 1930 serviu de base para a produção de políticas sociais, que atendiam aos trabalhadores que possuíam carteira de trabalho, formando o que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) identificou como cidadania regulada. A intenção da ampliação dos direitos necessariamente compreendia uma ampliação da classe trabalhadora, regulada pela sua inserção na produção social.

Este processo se altera durante a década de 1990, com a reestruturação produtiva e o aumento do desemprego. A crise econômica impunha desafios ao governo que enfrentava uma crise de governabilidade, visto que a Constituição Federal de 1988 trazia a proposta de seguridade social universal. A garantia da proteção social para a classe trabalhadora, que com a crise passou a sobreviver dos recursos obtidos nas atividades informais, tornou-se um desafio ao governo que buscava uma alternativa para solucionar o problema ou pelo menos “administrar a crise”. Neste contexto, os PTRs começam a ser executados, mas com pouca visibilidade, de forma pulverizada, sendo algumas iniciativas em nível do governo federal, outras do governo estadual e também no governo municipal. Desde 2002, quando o Partido dos Trabalhadores assume a presidência do país, estes programas foram adquirindo centralidade na Política de Assistência Social. A alternativa da transferência de renda passara a representar uma alternativa de assistência aos que se encontrava em situação de necessidade por comprovarem determinada condição de pobreza.

Os PTRs surgiram como programas de combate à pobreza, apresentando como questão fundamental, não a regulação dos conflitos do mundo da produção, mas os desafios da integração social pela ampliação da participação no consumo. Nestes termos a relação entre a política de assistência e a cidadania se apresenta desafiadora, pois sendo um direito de seguridade não deve se abster da garantia das condições de igualdade. Neste sentido, esta política caso não apresente possibilidade de retirar o indivíduo da situação de pobreza, tende a significar o reforço da desigualdade social, em vez de vislumbrar a possibilidade de sua redução ou mesmo superação.

A importância de pesquisar a implementação deste programa reside em identificar sua direção, no sentido de elucidar os impasses, limites e potencialidades. Sendo assim, verificar a forma como o Município de Campos tem implementado esta política atende ao interesse de conhecer que desafios têm sido lançados à gestão e como eles têm sido enfrentados. A execução deste programa por parte dos gestores locais tem contribuído para superar o padrão clientelista que tem marcado a assistência nesta cidade? De que forma a nova institucionalidade da proteção social tem alterado o padrão de implementação da política social aqui desenvolvido em relação às instituições locais que mantém?

Ao reconhecer a presença das instituições no âmbito local na implementação de uma política, adentramos na necessidade de aprofundamento das particularidades envolvidas como forma de entendimento de como elas influenciam comportamentos, políticas públicas e ações estratégicas da gestão municipal. As reflexões a partir destas considerações compõem um dos eixos de análise da Tese, no qual foi articulada uma base de referências bibliográficas e dados empíricos coletados e analisados.

A compreensão que se obteve é a de que tanto o acesso a políticas públicas quanto a formulação e implementação das mesmas são produtos de relações permeadas por variáveis institucionais guardando cada experiência sua especificidade e contexto histórico. Participam desta relação atores como o Estado e segmentos da sociedade que constroem a capacidade de lidarem com as questões mediante interesses particulares e coletivos, havendo questões endógenas e exógenas presentes neste processo (EVANS, 1993).

Os papéis destes atores são repensados na contemporaneidade na medida em que imprimem um novo direcionamento às políticas públicas. O Estado apresenta um novo formato. Pensar esse novo papel do Estado requer considerá-lo inserido numa relação com novas institucionalidades, numa construção de resultados efetivos que envolva a combinação de crescimento econômico e justiça social em prol do desenvolvimento social.

Esta combinação de interesses tanto econômica quanto social, que se delinea na política de neodesenvolvimento lança como destaque, portanto para o social os Programas de Transferência de Renda. Entender esta combinação representa outro

eixo de discussão da Tese. Para tanto, foi buscado um conhecimento da trajetória dos programas de transferência de renda e como se configuram no cenário atual. Este eixo de análise foi elaborado então a partir da construção desse conhecimento, sendo tecido um entendimento sobre a contemporaneidade da proteção social brasileira particularmente no que se refere aos Programas de Transferência de Renda, com foco no Programa Bolsa Família. O objetivo foi verificar como este se insere no projeto de neodesenvolvimentismo do Governo de centro-esquerda e de que forma participa desta política.

No caminho que trilhamos, o Estado recebe a consideração como ator na formulação e gestão de novas estratégias em um contexto de avanço da globalização como trata Diniz (2010). Se torna mister um Estado com capacidade de realizar intervenções necessárias mediante o enfrentamento de desafios externos e internos, como crise internacional, o aumento da pobreza. O que revela a princípio um posicionamento reverso às ideias neoliberais que se tornaram consenso em países capitalistas, avançando na América Latina por volta dos anos 1990, mas que apresentaram sinais de contestação justamente pelos resultados negativos produzidos.

O fato de países emergentes como China, se colocarem a frente para tentar superar estes resultados negativos, revelou a partir das medidas estratégicas adotadas um repensar sobre a suposta homogeneização do sistema capitalista. O novo pensamento reconhece conforme afirma Diniz (2010) a existência de variedades de capitalismo, com 'saídas' específicas sendo construídas. Uma verdadeira revisão de paradigmas foi instaurada, fundamentada na base de uma política econômica que foi denominada então de novo desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo.

Em contraponto então às políticas ortodoxas estruturantes, encontramos em Bresser-Pereira (2006) um dos expoentes de revisão de base da política econômica que se direciona agora para uma combinação de novos valores e institucionalidades, ultrapassando a combinação rígida de crescimento econômico com estabilidade. A combinação agora defendida e propagada diz respeito a políticas em prol do crescimento econômico que supõe a associação do desenvolvimento econômico, com justiça social, ética e sustentabilidade (DINIZ, 2010).



A discussão desta nova base de política macroeconômica chega ao Brasil ainda em fins da década de 1990 e ganha contornos e projeção a partir do Governo Lula (2003-2010) e tem continuidade com sua sucessora, a presidenta Dilma Rousseff, a partir de 2011. Guarda sua particularidade em termos de aplicação em país emergente como o Brasil, com um contexto político e econômico próprio. Acaba por alterar tanto a formulação de políticas econômicas quanto as políticas públicas direcionadas a proteção social e desenvolvimento social, tendo sua centralidade na perspectiva da distribuição de renda, principalmente com a expansão dos programas de transferência de renda.

Draibe (1997), já na década de 1990 considerando o quadro de avanço da democracia no Brasil vai analisar a alteração em relação à formulação e implementação e desenvolvimento de políticas e programas, como uma nova institucionalidade, resultante da combinação e embates de diversos interesses. Para a autora esta 'nova institucionalidade' vai se referir a uma nova realidade construída então a partir dos antagonismos e dos baixos impactos de programas e políticas sobre os problemas concentrados devido às consequências do desemprego advindos da década de 1990 e da precarização do trabalho.

Nesta linha de considerações os Programas de Transferência de Renda se inserem nas discussões, análises e críticas da política pública contemporânea, no sentido de ser possivelmente essa nova institucionalidade de proteção social. Os programas de transferência direta de renda representam os repasses de valores específicos para cada modalidade de benefício, com critérios pré-estabelecidos, proporcionando algum tipo de acesso a bens de consumo via Política de Assistência Social. Mas em seu bojo é possível identificar também uma dimensão de significação, de interesses e instituições, que acarretará a forma específica de sua implementação e desenvolvimento.

Em termos estruturais e organizacionais, esse novo caráter do sistema de proteção social demandou uma reformulação estando em conformidade com as diretrizes de descentralização político-administrativa como já havia sido preconizado na Constituição de 1988 dentro dos processos democratizantes e que são seguidos para a estruturação das políticas de transferência de renda. Ressalta-se também uma nova apresentação institucional relacionada em parte pela descentralização,

em parte pela presença dos sistemas de parcerias com o setor privado<sup>2</sup> e pela institucionalização do mecanismo de participação social<sup>3</sup> no acompanhamento dos programas e políticas públicas.

São incluídos também neste rol de alterações, novos posicionamentos frente à gestão dos programas e políticas públicas. Novas posturas de gestão foram colocadas aos Estados e municípios que passaram a receber atribuições de cogestão de políticas públicas em detrimento ao modelo centralizador do sistema de proteção social. “A municipalização permitiu a cada município conhecer seus problemas e agir de acordo com as suas necessidades, responsabilizando-se pela gestão dos serviços básicos.” (MONTEIRO; FERREIRA; TEIXEIRA, 2009, p. 217). O que, no entanto, não exclui a presença de constrangimentos referentes às instituições presentes que acabam por influenciar uma prática de gestão pública de forma particular numa dada realidade específica.

Neste solo de discussões, situaremos o Programa de Transferência de Renda (PTR) Federal, o Bolsa Família e a gestão de sua política em Campos dos Goytacazes/RJ e suas condições de efetivação em interface com a Proteção Social Básica. Considerando os preceitos democráticos constitucionais de participação social e a diretriz de intersetorialidade e descentralização (BRASIL, 2004a) que também estão contidos no PBF, perseguimos também as seguintes indagações complementares: Como a gestão da política do PBF se organiza? Como se apresentam as condições sociopolíticas de sua efetivação no âmbito da Proteção Social Básica? Com que instituições se relacionam tais condições? De que forma as possíveis instituições influenciam os atores envolvidos?

---

<sup>2</sup> Com referência para as Ongs, e programas de responsabilidade social, iniciados na década de 1990 e que sofrem expansão na década seguinte. A discussão se refere ao chamamento da sociedade civil para uma participação maior frente aos problemas sociais, com um discurso de um Estado incapaz de abarcar todos os problemas sociais. “Esta tendência à transferência da operacionalização da assistência para a sociedade civil, especialmente as associações comunitárias estão sedimentadas nos discurso de ampliação da participação o que minimiza, quando não aniquila, a possibilidade de formulação e de veiculação de vontades coletivas ligadas a projetos societários das classes subalternas.” (SITCOVSKY, 2010, p. 173).

<sup>3</sup> A participação social instituída na Constituição Federal de 1988, resultante do posicionamento político da sociedade, pode representar “um novo modo de arquitetar a governabilidade social por meio da participação da sociedade civil na gestão pública” (KAUCHAKJE, 2008, p.74). Com destaque para os Conselhos Municipais, como possibilidade de serem “espaços de articulação entre diferentes atores sociais, de controle e/ou oposição social às ações do Estado.” (Ibid.).

Procuramos neste sentido conhecer a dinâmica das ações desenvolvidas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como forma de apreensão da estruturação descentralizada da Proteção Social Básica no município, com atenção especial para as ações específicas referentes ao Programa em questão. Também realizamos uma aproximação junto à Gerência local do PBF, em busca de pontos de articulação entre esses dois espaços do referido Programa. No caminho percorrido, o encontro com o Conselho Municipal de Assistência Social se fez necessário na busca de abrangência de subsídios para o estudo.

Compreendem parâmetros para as ações do gestor em consonância com os princípios constitucionais democráticos e as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, entre outros, a divulgação do benefício, a busca ativa e cadastramento das famílias pobres; bem como estimular a participação da população no acompanhamento e fiscalização da política. Interlocução entre as esferas de governo e coordenação das ações intersetoriais entre as secretarias municipais, gestão do Cadastro Único, entre outros, que também são observados.

É possível reconhecer que no processo de gestão não bastam somente as normatizações do PBF como garantia do alcance da democratização na esfera da Política de Assistência Social, com parâmetros pautados na intersectorialidade e vocalização dos atores envolvidos, sejam os profissionais, seja a instância de participação social por meio dos conselhos. Há questões em torno do âmbito local, as singularidades, que necessitam ser identificadas, desconstruídas e reconstruídas à luz de uma análise teórica para compreensão das práticas de gestão da política do PBF desvendando suas nuances e as instituições e organizações envolvidas neste processo. Podemos considerar então que os “constrangimentos” informais existentes, produzidos culturalmente, não se tornam permeáveis a mudanças imediatas pelas mudanças naquilo que está formalmente instituído (NORTH, 1990).

As articulações de análises desses constrangimentos perpetuados em conjunto com práticas sociais como clientelismo e assistencialismo encontraram complementaridade neste estudo ao nos debruçarmos sobre as particularidades encontradas no conhecimento construído a partir do trabalho de campo em associação com estudo de base teórica.

Como *locus* da pesquisa apresentamos a cidade de Campos dos Goytacazes/RJ, situada ao Norte Fluminense. Ressaltando-se alguns aspectos sociodemográficos<sup>4</sup>, o município possui uma população de 463. 731 habitantes e ocupa uma área da unidade territorial de 4.031,91 Km<sup>2</sup>, na região norte do Estado do Rio de Janeiro, sendo 90,29% do total de habitantes, população urbana. Apresenta um crescimento populacional na faixa etária de 15 a 59 anos, representando este grupo um percentual de 65,0% da população do município. Em relação à extrema pobreza, apresenta um percentual de 6,0% de pessoas nesta situação, um número de 27. 877 habitantes, sendo 3.788 na área rural e 24.089 na área urbana.

Campos dos Goytacazes é um município receptor dos Royalties do Petróleo<sup>5</sup>, com uma esfera econômica que se projeta ao comércio, construção civil e turismo, recentemente à industrialização diversificada em relação aos resíduos de uma economia agroindústriasucro-alcooleira (CRUZ, 1992, 2006) bem como a atividades do setor educacional, precisamente do ensino superior, como aponta Piquet, Givisiez e Oliveira (2006, p. 39), considerando “o município como o maior polo de educação superior do interior do Estado do Rio de Janeiro”.

O que, no entanto não poupa o município de problemas sociais a serem enfrentados nas áreas de assistência social, saúde, educação, geração de trabalho e renda, entre outros, mesmo considerando o recebimento dos Royalties do petróleo, devido o não desempenho alcançado quanto ao desenvolvimento regional, em seus aspectos econômicos e sociais e quanto ao controle social sobre o que é aplicado (CRUZ, 2006). “O petróleo, também não é necessariamente garantia de melhores dias para a região, pois constitui um setor cujas empresas organizam o espaço de modo seletivo e voltado para fora” (PIQUET; GIVISIEZ; OLIVEIRA, 2006, p. 55).

Campos dos Goytacazes expressa uma forma local de relacionar-se com outras esferas de governo, em grande parte advinda da construção do regionalismo, no

---

<sup>4</sup> Fonte: Censo Demográfico 2010. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/carrega\\_pdf.php?rel=panorama\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/carrega_pdf.php?rel=panorama_municipal). Acesso em: 03 de ago. de 2012.

<sup>5</sup> De acordo com Cruz (2006, p. 57) a “região recebe royalties desde 1985 e conta com as instalações físicas do complexo extrativista da Petrobrás – sediado no município de Macaé -, que emprega cerca de 40.000 trabalhadores, sendo quase 10.000 diretos e o restante nas prestadoras de serviços e fornecedoras”.

No mês de março de 2012, o município recebeu mais de R\$ 54 milhões de reais. Disponível em: <http://www.momentoverdadeiro.com/2012/03/campos-dos-goytacazes-recebe-mais-de-r.html>. Acesso em: 04 de ago. 2012.

qual, como analisa Cruz (2006, p. 34), há um “reconhecimento da posição de autoridade legítima dos membros dessas elites, que assumiam a condição de representantes dos interesses regionais junto às diversas escalas do poder público”.

Desde a década de 1990, luxuosas casas e atualmente condomínios de grande porte contrastam com inúmeros casebres e barracos das muitas favelas existentes no município com precária rede de esgoto, que em alguns casos eram inexistentes na época (CRUZ, 1992). É possível observar nos últimos anos a construção de casas populares para suprir a demanda por habitação, por meio do Programa Morar Feliz<sup>6</sup>, da Prefeitura de Campos, no entanto, o referido programa já enfrentou problemas de denúncias de famílias cadastradas que ainda não receberam casas (Anexo I), bem como sobre a qualidade das casas<sup>7</sup>. Também são observáveis repasses de benefícios municipais à população, como o “Cheque Cidadão Municipal”, “Passagem a R\$ 1, 00”, “Aluguel Social”, “Renda Mínima” e “Defeso”, representando “um investimento de R\$ 62.680.000,00”.<sup>8</sup>

Com um histórico de uma esfera política partidária conturbada de perfil clientelista, como analisa Souza (2004), o município traz no bojo de suas transformações a reprodução de uma população empobrecida e pouco qualificada, em contraste com a realidade do ensino superior que projeta técnicos para a área da tecnologia do petróleo, mas uma projeção para fora do município, com poucos investimentos em questões regionais para o seu desenvolvimento (PIQUET, GIVISIEZ, OLIVEIRA, 2006). Tal população apresenta-se ancorada em sua maioria nos programas assistenciais.

Em pesquisa desenvolvida em Campos/RJ, Souza (2004, p. 109) realizando uma abordagem da problemática da esfera política local, do voto e do clientelismo afirma que a presença do aumento do clientelismo principalmente entre os parlamentares se justifica em “responder à crescente disputa eleitoral”. Ainda para o autor, este aumento do clientelismo estaria processado a partir do crescente número de centros

---

<sup>6</sup> Projeto disponível em: <http://www.mbc.org.br/mbc/uploads/biblioteca/1297451004.6554A.pdf>. Acesso em 04 de ago. 2012.

<sup>7</sup> Denúncia sobre o Programa Morar Feliz. Disponível em: <http://blogfernandoleite.blogspot.com.br/2012/07/denuncia-sobre-programa-morar-feliz.html>. Acesso em 04 de ago. 2012.

<sup>8</sup> Disponível em: [http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=5651](http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=5651). Acesso em 05 de ago. 2012.

sociais assistenciais na cidade evidenciando “aumento das práticas clientelistas, facilitadas em virtude do aumento dos recursos controlados pela prefeitura, decorrentes do recebimento dos royalties do petróleo” (SOUZA, 2004, p. 109).

Arruda (2014), em pesquisa acerca da Política Habitacional em Campos, o Programa Morar Feliz, identificou lacunas no processo de desenvolvimento da referida política pública no que se refere, entre outras questões, ao cumprimento da intersetorialidade e participação social, esboçando haver ainda o surgimento de “práticas de interesse político”, dentro de um contexto de alta demanda por casas populares.

As questões enfrentadas pela política partidária<sup>9</sup> ao longo da última década no município sejam por questões locais sejam por questões envolvendo gestão municipal e gestão estadual, não deixaram de influenciar negativamente o processo acima mencionado, que se tornou dependente da “vontade política’ das diferentes gestões que se sucederam” (ARRUDA, 2014, p. 105). Não houve, portanto cooperação e integração entre as gestões no desenvolvimento da política.

Neste contexto, para Arruda (2014, p. 105), “a habitação popular foi utilizada como moeda de troca dentro de um jogo de interesses políticos, um instrumento de reprodução de votos e de disputa pela demarcação do território”. Reafirmou-se com isso a presença de uma política clientelística em Campos, mesclando tanto o atendimento da demanda dos mais vulneráveis socialmente quanto dos representantes de interesses políticos.

Arruda (2014, p. 110) também analisa o alijamento de “qualquer forma de participação” por parte dos mais vulneráveis, usuários da política pública de habitação. Em sua pesquisa pode identificar tanto constrangimentos vivenciados pelos beneficiários quanto a privação de não ter suas demandas absorvidas nos projetos. Suprimiu-se assim a “capacidade de decisão e de interferência dos beneficiados sobre a gestão pública” (ARRUDA, 2014, p. 110).

---

<sup>9</sup>Arruda (2014, p. 105) ressalta que “desde 2004, Campos registrou 7 prefeitos retirados do poder pela justiça com suspeita de irregularidades, seja durante a campanha eleitoral e até mesmo a gestão administrativa”.

Se no município de Campos o clientelismo marca presença, analisando tanto sob o viés da política partidária, conforme analisa Souza (2004), quanto sob a esfera da política pública de habitação, seguindo as análises de Arruda (2014), também sua presença se torna percebida na política pública de Assistência Social. Em análise sobre o PBF, o clientelismo se mescla com formas centralizadoras e hierarquizantes de gestão.

Estas questões remetem a reflexões acerca do poder local, de como a instância municipal do Estado realiza a tomada de decisão a partir do processo de descentralização empreendido enquanto princípio constitucional. Nunes (1996, p. 37) analisa que em países federativos como o Brasil é possível que se encontre “‘sujeitos’ em grande medida condicionados pelas maneiras específicas dos processos decisórios locais”.

As singularidades construídas em âmbito local referentes à implementação, desenvolvimento e gestão de políticas públicas dependem, pois, da dinâmica política, institucional e operacional que se encontram presentes nos municípios. Podemos incluir as colocações de Monnerat (2009) acerca da implementação local de programas construídos na esfera federal. A mesma considera que a implementação local “é uma fase crucial do ciclo de vida das políticas sociais visto que é neste contexto que se expressam alianças e disputas entre distintos interesses políticos e forças sociais que dão concretude às políticas e programas” (MONNERAT, 2009, p. 55).

A proposta de análise da gestão da política do Programa Bolsa Família em Campos dos Goytacazes/RJ compreendeu a realização de estudo de caso, no sentido de verificar as particularidades presentes e as singularidades construídas no nível local. O uso desta metodologia permite uma melhor aproximação com o fenômeno e apropriações de suas especificidades. Como estratégia de pesquisa, o estudo de caso compreende um “método que abrange tudo – com a lógica do planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados” (YIN, 2001, p. 33), em busca do ‘como’ e do ‘por que’. De acordo com Yin (2001, p. 21), “como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos”.

De acordo com Becker (1999), o “estudo de caso” refere-se a uma análise detalhada de um caso, correspondendo à explicação da dinâmica de determinado fenômeno dado. Para o autor, “o método supõe que se pode adquirir conhecimento do fenômeno adequadamente a partir da exploração intensa de um único caso” (BECKER, 1999, p. 117).

Como forma de apreensão dos dados foi realizado um processo de observação direta nos espaços de execução da política do PBF. Considerando com Ferrarotti (1986, p. 90) que “todas as técnicas sociológicas são técnicas de observação” e que “a entrevista está presente, mas numa forma subalterna” (Ibid., p. 94) este processo foi acompanhado de entrevistas semi-estruturadas junto aos Coordenadores dos CRAS, aos profissionais Técnicos Assistentes Sociais que atuam nestas coordenações, como executores do PBF e executores das ações dos CRAS distribuídos em seus territórios no município, bem como Técnico da Gerência do PBF. Ao longo da pesquisa, se tornou necessário uma aproximação com o Conselho Municipal de Assistência Social, com o interesse de verificação da relação estabelecida com a coordenação do PBF e Gestão da Política de Assistência, no sentido de abordagem de como esta desenvolve sua gestão frente à sociedade representada pelo conselho.

Os 12 CRAS existentes no município foram visitados nos períodos de setembro a novembro de 2014 e de janeiro a junho de 2015, nos quais pudemos realizar um trabalho de observação tanto dos espaços físicos e instalações, quanto dos momentos de recepção dos usuários em geral pelos profissionais. Apesar de alguns entrevistados a princípio demonstrarem uma resistência em falar sobre o tema em questão, especialmente quando se tratava de avaliar a gestão da Política de Assistência Social e do PBF, realizando comentários de que uma hora de entrevista era muito tempo para falarem, no geral, o processo de levantamento de informações acabava ultrapassando a previsão indo sempre para meia hora ou até mesmo uma hora a mais.

Isto porque, os entrevistados no decorrer do processo se colocaram a vontade para responder e articular a narrativa, realizando por vezes análises de suas falas, por iniciativa própria e demonstração de modelos de formulários utilizados, de fotos de trabalhos junto aos usuários realizados nos CRAS. Sendo feitas por eles algumas



observações de que a proposta da pesquisa era interessante e que bom que eles poderiam publicizar as questões vivenciadas.

Os encontros representaram momentos importantíssimos e produtivos, não somente para a produção de conhecimento, mas também como impulsionador de reflexões realizadas em conjunto, entre entrevistado e entrevistador. Observamos que havia uma abertura maior em expor as opiniões por parte dos profissionais estatutários, o que não diminuiu a participação dos profissionais contratados, que expuseram também suas opiniões estando somente um pouco receosos em ser identificados nas entrevistas pelo temor de serem dispensados da relação contratual e pela vontade de não criarem nenhum contratempo com seus contratantes.

Pela intensidade dos relatos coletados, avaliações realizadas e disponibilidade dos entrevistados em falar, salvos alguns casos de alegação de timidez e receio de não contribuir para a pesquisa com seus relatos, podemos identificar que houve uma relação de confiança estabelecida. A garantia do sigilo na identificação foi fundamental para o processo realizado.

Foram realizadas 25 entrevistas, sendo: 12 Técnicos Assistentes Sociais dos CRAS, um de cada coletivo; 11 Coordenadores de CRAS<sup>10</sup>, um de cada coletivo; um Técnico Assistente Social da Gerência do PBF; um Técnico do Conselho Municipal de Assistência Social. As entrevistas aconteceram sob consentimento de pesquisa, sendo devidamente autorizada a gravação das mesmas, havendo alguns casos de recusa de registro em gravação, justamente pela timidez acima apontada, justificando que não gostavam de gravação. Nestes casos, as entrevistas foram registradas em papel, em tempo real na frente dos entrevistados em questão. Ressalta-se que algumas entrevistas não aconteceram nos espaços dos CRAS, sendo buscados lugares que fossem mais cômodos para os entrevistados, devido mesmo a intensidade de trabalho dentro dos coletivos, ou por motivo de licença médica.

Com o desdobramento dos estudos, a partir do material bibliográfico pesquisado e das primeiras impressões e análises advindas do campo de pesquisa, organizamos então a disposição dos capítulos da Tese. Seguiu-se a necessidade de realização no capítulo dois de uma análise socio-histórica acerca dos PTRs e da forma com

---

<sup>10</sup> Havia no período das entrevistas um CRAS sem coordenador, que estava de licença médica.

que o Estado vem direcionando o tratamento dispensado à pobreza nos países centrais. Para tanto, autores como Polanyi (2000), Suplicy (2008), Faleiros (1997) contribuíram no resgate de alguns aspectos histórico sem pretensão de esgotamento da problemática focalizada.

Tais discussões não deixam de expressar uma reflexão sobre o Estado de Bem Estar Social, as mudanças sociais e econômicas ocorridas nos períodos pré-*Welfare States* e pós-crise dos mesmos, que levaram a formação de novas institucionalidades em torno da proteção social contemporânea. Contribuíram para estas análises os autores Esping Andersen (1991), Behring e Boschetti (2008), Silva (1997), Draibe (1997, 1990), Burawoy (1983), Mészáros (2006).

Ainda no capítulo dois segue-se esta análise no Brasil, relacionando os programas de transferência de renda e a prevalência que assumem na contemporaneidade com implicações para o caso do Estado Democrático de Direito brasileiro, no período que antecede o Governo Lula, no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000. Contribuíram para estas discussões os autores Guimarães (2009a, 2009b), Baltar (et al., 2010), Rocha (2003) entre outros.

No capítulo três é realizada uma abordagem sobre as condições políticas e econômicas de inserção e expansão dos PTRs no Brasil, sendo inicialmente contextualizada a nova política econômica assumida pelo Governo Lula, o neodesenvolvimentismo. Foram contextualizadas as análises dos autores Diniz (2010), Evans (1993), Marques (1996), Sampaio Jr. (2012), Moraes e Saad (2011), Bresser-Pereira (2006), Boito Jr. (2012). Em seguida situamos o Programa Bolsa Família no contexto dessa política econômica de governo, que conjuga um redirecionamento dos meios de enfrentamento da pobreza a partir das análises de Thomé (2013), Castro e Modesto (2010), Silva, Yazbek e Giovanni (2007) e outros. Apresentando também uma articulação com a política pública de Assistência Social, esta enquanto componente da Seguridade Social, e sua estruturação em torno do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Transferência de renda, pobreza, cidadania, intersetorialidade, entre outros, constituíram um conjunto de conceitos que foram contextualizados com base nos autores Abranches (et al., 1987), Draibe (1990), Demo (1991), Silva (1997), Sposati (1997), Suplicy (2008) que contribuíram para uma análise, sobre a política dos

programas de transferência de renda analisando que lugar esta vem sendo colocada na contemporaneidade e a forma como é gerida no governo de centro-esquerda brasileiro.

O caminho construído de conhecimento levou a reflexão então, de novas estratégias e institucionalidades sendo criadas em torno dos PTRs na contemporaneidade, sob o argumento da superação da pobreza. Neste cenário desponta a expansão que vem sofrendo o PBF em detrimento a uma realidade da década de 1990, marcada pela focalização com restrição. A estas reflexões foram articulados os autores Draibe (2006, 1997, 1990), Silva (2010, 1997), Silva, Yazbek e Giovanni (2007), Thomé (2013) entre outros.

Um estudo e análise sobre a Política de Assistência Social em Campos é realizado no quarto capítulo. Inicialmente foram tecidas considerações acerca das condições de formulação e implementação da Política em âmbito nacional, suas questões e desafios, assumidos enquanto vieses e reverses. Estiveram presentes na discussão as análises dos autores Silveira (2007), Arretch (1997), Alayón (1995), Nunes (1996, 1997), North (1990), Lima, Machado e Gerassi (2011), entre outros. Tal estudo levou em consideração as condições apresentadas da referida Política no município no âmbito da Proteção Social Básica a partir de dados advindos de relatos coletados no campo de pesquisa, o que proporcionou um conhecimento e uma análise das condições sociopolíticas de entendimento da efetivação do PBF.

O quinto capítulo, e último desta Tese, se dispõe a uma análise do PBF em Campos dos Goytacazes/RJ, num direcionamento entre o institucional e o que se apresenta enquanto instituído com base nos constrangimentos e condutas informais identificadas. Para análise teórica consideramos como referência as institucionalizações desencadeadas a partir do processo de descentralização político-administrativa do Estado pós-1988<sup>11</sup> a partir de legislações como MDS (2013, 2009), Brasil (2013, 2005, 2004b) e autores como Almeida e Rangel (2014) e Almeida e Monteiro (2011). As condições sociopolíticas e questões identificadas a partir das narrativas dos entrevistados sofreram interpretação e análise sendo possível identificar que existem posturas específicas da gestão local e

---

<sup>11</sup> Com destaque para a Constituição Brasileira de 1988.

constrangimentos que constroem as particularidades do PBF em Campos dos Goytacazes.

Foi realizado um movimento de análise entre os elementos encontrados na pesquisa empírica, onde se cruzam e onde se influenciam e determinam os caminhos do PBF, revelando a forma da gestão que é realizada, as instituições que a ela se relacionam e interferem neste processo e os desafios a serem superados.

## 2. TRANSFERÊNCIA DE RENDA: aspectos sociohistóricos e suas dimensões na contemporaneidade

### 2.1 UMA ANÁLISE SOCIOHISTÓRICA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A sobrevivência possibilitada por meio de propostas de transferência de renda mínima ou por transferência de recursos via serviços de assistência ou políticas estatais alimentam um debate histórico acerca da relação entre benefícios sociais e ganhos advindos do trabalho, próprios mesmos da relação tensa entre mercado e proteção social.

De um lado o trabalho assalariado, este enquanto pilar liberal que funda a sociedade capitalista de produção e consumo; e por outro, a sobrevivência via políticas de transferências, sob a configuração de uma renda mínima com interferência estatal. Renda mínima, conforme Silva (1997, p. 16), pode ser “entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas”.

Nesta tensão, trajetórias de políticas de transferência de renda e de programas sociais são construídas e desenham a proteção social em cada país com seus traços específicos, mas que respondem também a demandas postas universalmente dentro de uma sociedade de economia capitalista que se relaciona diretamente com o Estado. Também é construída em graus diferenciados de acordo com cada estágio capitalista e fundamento do Estado, a dependência com maior ou menor grau, dos trabalhadores em relação aos seus postos de trabalho, em conformidade com a política de produção.

Podemos encontrar as primeiras experiências oficiais de renda mínima<sup>12</sup> a partir da chamada Lei dos Pobres, *Poor Law* de 1601, que já teria esta tensão “entre o (não)

---

<sup>12</sup> Consideramos oficiais por terem sido regulamentadas na forma da Lei e Decretos. Suplicy (2008), em seu estudo sobre renda de cidadania realiza passagem acerca da primeira proposta que foi formulada por Juan Luis Vivès, em 1526, com base, como afirma o autor “nas reflexões de Thomas More” (SUPLICY, 2008, p. 23). Compreende uma forma de assistência no âmbito municipal aos pobres. Tal proposta, para Suplicy, teria influenciado posteriormente as “Poor Laws”. A autora Silva (1997, p. 26) identifica que na história da humanidade, a partir do século VII é possível encontrar experiências que buscavam a garantia “de um mínimo de existência, embora em limites muito variados, a certas categorias de pessoas (inválidos, idosos, viúvas, órfãos, indigentes)” além dos pobres.

trabalho e a assistência como política governamental” conforme analisa Boschetti (2001, p. 32) incluindo-se ainda a Lei de Domicílio de 1662 e a Lei de Speenhamland de 1795. A classificação entre pobres ou inadaptados da organização capitalista de produção, ou até mesmo incapacitados para o trabalho leva inicialmente à formulação da Lei dos Pobres estruturada em 1601, pela então Rainha Elizabeth I. Faleiros (1997, p. 12), afirma que a referida lei “previa a punição de ‘vagabundos’ e o estímulo ao trabalho dos capacitados”.

Para Behring e Boschetti (2008, p. 49) as duas primeiras legislações apresentavam uma diferenciação entre os pobres “não merecedores” e os pobres “merecedores”. Estes mereciam alguma assistência ou auxílio devido à incapacidade laborativa ou por serem nobres empobrecidos cabendo uma assistência mínima e restritiva sem perspectiva do direito, com base então na moral cristã. Aos “não merecedores”, “todos que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade”, restava a obrigação ao trabalho.

A Lei dos Pobres elisabetana carregava em si claramente a oposição entre assistência e trabalho. Havia o ordenamento ao trabalho, sendo os pobres obrigados a executar qualquer trabalho em troca de qualquer quantia de pagamento. O que induzia o trabalhador a manter sua existência unicamente por intermédio de seu trabalho. Boschetti (2001) complementa que a

assistência era garantida mediante dois critérios: domicílio e incapacidade ao trabalho. Como mostra Polanyi (1980:90), sob esta lei, “os pobres eram forçados a trabalhar com qualquer salário que pudessem conseguir e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito à assistência social; nunca se pretendeu e nem se concedeu qualquer assistência sob a forma de *abono salarial*”. O princípio fundante desta lei era estimular o trabalho como fonte de renda (BOSCHETTI, 2001, p. 33).

A Lei de Speenhamland foi uma experiência propulsora do que se poderia considerar renda mínima hoje (BOSCHETTI, 2001). Garantindo assistência aos trabalhadores, a referida lei era tida como de proteção ao trabalho, pois se baseando no preço do pão, era realizada uma transferência de renda que servia de complementação aos salários, como um sistema de abonos. Ressalta-se que não havia critérios de domicílio ou de incapacidade. Sendo exigido como contrapartida, conforme explicita Behring e Boschetti (2008, p. 49) “a fixação do trabalhador”. Faleiros (1997, p. 12) aborda que as grandes crises e a fome foram os motivos

impulsionadores desta Lei, sendo arbitrado pelos juízes ingleses um mínimo para a sobrevivência “que configurou o primeiro mínimo social”.

Para Boschetti (2001, p. 34), a Lei de Speenhamland contribuiu “freando ou reduzindo o ritmo do processo de proletarização imposto pela revolução industrial” representando “uma primeira medida de proteção à vida e aos salários com fundos públicos”.

Se o objetivo era a indução ao trabalho, observa-se, no entanto o efeito de tais leis de alcançar a imobilidade do trabalhador, contribuindo como barreira à formação do livre mercado de trabalho e proporcionando mesmo que minimamente, uma negociação do valor de sua força de trabalho. O que representava limites ao mercado econômico competitivo mantendo a organização tradicional do trabalho (POLANYI, 2000).

No entanto, Polanyi (2000), traz controvérsias quanto à unicidade dos resultados obtidos. Para ele, o contexto em que envolvia a proteção social do trabalhador pela via da renda mínima, estaria entrelaçado em um complexo de questões presentes que acabaram por imprimir uma “incompatibilidade mútua entre instituições tais como o sistema de salários e o ‘direito de viver’” (POLANYI, 2000, p. 104).

Pode-se argumentar, de fato, que a intervenção paternalista da Speenhamland contribuiu para o aparecimento das Anti-Combination Laws (Leis Anticombinação), uma intervenção posterior, e, se não fosse por elas, a Speenhamland poderia ter atuado no sentido de elevar os salários em vez de rebaixá-los como realmente ocorreu. Vigorando em conjunto com as Anti-Combination Laws, que não foram revogadas por mais um quarto de século, Speenhamland culminou no resultado irônico de arruinar eventualmente as pessoas a que ela extensivamente se destinava socorrer através do ‘direito de viver’ financeiramente implementado (POLANYI, 2000, p. 104).

Ademais, Polanyi (2000), articula o fato de o abono salarial contribuir diretamente para o rebaixamento dos salários, resultando em lucros para os empregadores que recebiam subsídios dos fundos públicos. No espaço rural se inicia o aguçamento da pobreza, tendo os empregadores se beneficiado dos baixos salários. “A longo prazo, um sistema tão antieconômico como esse teria que afetar a produtividade do

trabalho e baixar os salários-padrão e, até mesmo, a ‘tabela’ estabelecida pelos magistrados em benefício dos pobres” (POLANYI, 2000, p. 121).

Acumulando críticas no meio econômico, estas legislações foram alvo da nova lei dos pobres, a *Poor Law Amendment Act*, em 1834, que tratou de revogar as leis anteriores. Das críticas mais contundentes, podemos citar a de Adam Smith (apud SUPLICY, 2008), que pregava contra as barreiras ao mercado livre que tais leis corporativas desempenhavam. Do seu pensamento seriam formulados por outros economistas a ideia de que os ricos se empobreceriam e os pobres ficariam cada vez mais pobres, que haveria o aumento da população cada vez mais dependente da assistência não havendo alimentos para todos, entre outras. Diferentemente para Malthus (apud SUPLICY, 2008, p. 60), no qual “o valor da mão-de-obra devia ser sempre suficiente para suprir as necessidades de um grupo familiar, e de que cada pessoa deveria ter o direito de um trabalho, desde que o desejasse ou dele necessitasse”.

A degradação das condições de vida dos trabalhadores foi interpretada por Polanyi (2000) com base na formação do mercado competitivo constituído após a Nova Lei dos Pobres. Para o autor,

se a Speenhamland impedira a emergência de uma classe trabalhadora, agora os trabalhadores pobres estavam sendo formados nessa classe pela pressão de um mecanismo insensível. Se durante a vigência da Speenhamland cuidava-se do povo como de animais não muito preciosos, agora esperava-se que ele se cuidasse sozinho, com todas as desvantagens contra ele. Se a Speenhamland significava a miséria da degradação abrigada, agora o trabalhador era um homem sem lar na sociedade. Se a Speenhamland havia sobrecarregado os valores da comunidade, da família e do ambiente rural, agora o homem estava afastado do lar e da família, arrancado das suas raízes e de todo o ambiente de significado para ele (POLANYI, 2000, p. 105).

Vetando a transferência de mínimos para sobrevivência, a Nova Lei dos Pobres marca o predomínio do estabelecimento do alcance da renda via trabalho, restando somente assistência aos pobres pela via da filantropia. Para Faleiros (1997) estava posta a perspectiva de solução da sobrevivência pela via do mercado.

A nova lei dos pobres revogou os direitos assegurados pela Lei de Speenhamland, restabeleceu a assistência interna nos albergues para os pobres ‘inválidos’, reinstituuiu a obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis à ‘exploração sem lei’ do capitalismo nascente. O sistema de salários baseado no livre mercado exigia a abolição do ‘direito de viver’ (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 50).



Tendo a primeira experiência de transferência de renda revogada, as restrições impostas se estenderam ao longo do século XIX e início do século XX com o predomínio do capitalismo em sua fase liberal, ou seja, ancorado nos princípios da livre regulação do mercado e no primado do trabalho como mercadoria e meio de sobrevivência. Para Polanyi (2000) aqui estaria repousado o fator que levaria à transformação do sistema econômico, a crença até mesmo “mística” de uma auto regulação<sup>13</sup> do mercado com repercussões para os estágios seguintes.

Se a queda da nossa civilização foi regulada pelo fracasso da economia mundial, ela certamente não foi causada por ela. Suas origens estão há mais de cem anos atrás, na convulsão social e tecnológica a partir da qual surgiu na Europa Ocidental a ideia de um mercado auto-regulável. O fim dessa aventura ocorreu em nossa época – ela encerra um estágio na história da civilização industrial (POLANYI, 2000, p. 19).

Burawoy (1983) analisa estas questões a partir da concepção que desenvolveu sobre processo de produção que para além de uma dimensão puramente econômica, guarda em si também elementos políticos e ideológicos, os quais se incluem as questões referentes ao processo de trabalho, bem como a presença de aparelhos políticos, sofrendo estes, explicações *ad hoc* devido mesmo a variação da intensidade com que os conflitos são regulados. Conforme afirma o autor,

o processo de produção não se restringe ao processo de trabalho – as relações sociais estabelecidas entre homens e mulheres, à medida que transformam matérias-primas em bens úteis, fazendo uso de instrumento de fabricação. A produção inclui, também, aparelhos políticos que reproduzem as relações do processo de trabalho através da regulação dos conflitos (BURAWOY, 1983, p. 01).

Burawoy (1983) identifica os aparelhos políticos como ‘regime fabril’, e traz o entendimento sobre conflitos e a regulação sobre os mesmos, como ‘política de produção’. Ao especificar as formas assumidas por esta política nos planos da produção e do Estado, traça uma análise sobre os seguintes regimes fabris: regime despótico, regime hegemônico e regime despotismo hegemônico<sup>14</sup>. O regime despótico, compreendido sua consolidação na era pré-monopolista, ou seja, a concorrencial traz em sua articulação com a dimensão do processo de trabalho, um “despotismo de mercado”. “Nesse regime, a regulação despótica do processo de

---

<sup>13</sup> “Auto-regulação significa que toda a produção é para venda no mercado, e que todos os rendimentos derivam de tais vendas. Por conseguinte, há mercados para todos os segmentos da indústria, não apenas para os bens (sempre incluindo serviços), mas também para o trabalho, a terra e o dinheiro, sendo seus preços chamados, respectivamente, preços de mercadorias, salários, aluguel e juros”. (POLANYI, 2000, p.90).

<sup>14</sup> Os regimes hegemônico e despotismo hegemônico serão abordados ao longo do texto.

trabalho é estabelecida pela coação econômica do mercado. A dependência dos trabalhadores em relação aos ganhos em dinheiro está inscrita na sua subordinação ao Licurgo fabril” (BURAWOY, 1983, p. 02).

O regime despótico se caracteriza pela dependência operária em relação à classe patronal e menos pela concorrência capitalista e pela desqualificação. Tal dependência revela outra característica: “a vinculação da reprodução da força de trabalho ao processo de produção por meio de elos econômicos e extra-econômicos” (BURAWOY, 1983, p. 18). Nos regimes hegemônicos, portanto estarão de forma mais acentuada, a regulação dos conflitos por parte do vetor extra-econômico, o Estado, no qual estarão coexistindo elementos políticos e ideológicos, na forma de coerção, juntamente aos econômicos. A abolição das transferências de renda vai desencadear, portanto, maior grau de dependência dos trabalhadores.

O quadro de crise que se instaurou no início do século XX abre as discussões sobre o poder do mercado na autoregulação. Para Polanyi (2000, p. 39) “a causa primordial da crise, calculamos, foi o trágico colapso do sistema econômico internacional. Desde a virada do século ele vinha funcionando precariamente, e a guerra e os Tratados finalmente destruíram-no”.

A mudança neste quadro foi desenvolvida a partir de novos princípios incorporados tanto de políticas públicas voltadas para a economia e o trabalho quanto para a gestão de produção e consumo numa retomada de transferência de mínimos para a sobrevivência, tendo a construção dos Estados de Bem Estar como um dos componentes das mudanças.

Tais mudanças foram desencadeadas com maior intensidade no período pós-segunda Guerra Mundial com a observância de institucionalização de formas de regulação do trabalho e da produção, que sofreram inflexões específicas de país para país, tanto em suas particularidades de centrais ou periféricos, mas que guardaram em si a perspectiva de intervenção do Estado em níveis socioeconômicos e ideológicos.

Burawoy (1983, p. 05) ressalta que “a necessidade da intervenção estatal pertence à própria lógica do desenvolvimento capitalista. Mas os mecanismos através dos quais o Estado faz o que é ‘necessário’ varia ao longo do tempo e de país para país”. Dependendo também do grau do que se consegue obter por meio da intervenção, o

consenso. “Os regimes despóticos dos primeiros anos do capitalismo, nos quais prevalecia a coerção sobre o consentimento, têm que ser substituídos por regimes hegemônicos, em que o consenso predomina, embora não se exclua totalmente a coerção” (BURAWOY, 1983, p. 03).

Nas análises de Burawoy (1983) ocorre um redirecionamento da política de produção, que passa a se constituir a partir de uma inter-relação nos planos da produção e do Estado. Neste contexto em que há uma redefinição no que Burawoy (1983) denominou de regime fabril, são alterados, portanto, tanto o processo de trabalho quanto os aparelhos políticos que o acompanha.

O rompimento da vinculação ou unicidade entre reprodução da força de trabalho e processo de produção, entre reprodução da força de trabalho e a atividade produtiva no local de trabalho, reduzindo a dependência em relação ao emprego, vão criar as bases que dão origem aos regimes hegemônicos (BURAWOY, 1983).

Para a organização da produção é instaurada uma forma racional, o Fordismo, com base na produção em massa para o consumo de massa, tendo presente os acordos coletivos com a massa dos trabalhadores, alcançando um período de consenso junto às classes.

O modelo de Henry Ford de uma ordem nova e racional criou o padrão para a tendência universal de seu tempo: e era um ideal que todos ou pelo menos a maioria dos outros empresários lutavam, com graus variados de sucesso, para alcançar. O ideal era o de atar capital e trabalho numa união que – como um casamento divino – nenhum poder humano poderia, ou tentaria desatar (BAUMAN, 2001, p. 166).

Ferreira (1993) caracteriza esta fase como composta de um movimento não homogêneo intra e inter-nações, que marca uma etapa particular do capitalismo em países desenvolvidos envolvendo políticas salariais, de produção e de consumo, com apoio do Estado, irradiando reflexos posteriormente em países periféricos que revelaram grandes diferenciações em seu nível tanto mais global quanto menos global.

A política de produção guardou em si suas particularidades no desenho das políticas econômicas e graus de intervenção na proteção social com os sistemas de seguros sociais, o que produziu as diferenciações dos modelos de Estado e de desenvolvimento quanto aos regimes fabris e a reprodução social dos trabalhadores.

Processa-se o movimento de ruptura da dependência total dos trabalhadores à venda de seu trabalho em troca de sua sobrevivência. Neste sentido, como aponta Burawoy (1983, p. 03), “a legislação previdenciária garante a reprodução da força de trabalho em um nível mínimo que independe da participação na produção”. Além do mais, “o Estado limita diretamente os métodos de dominação gerencial que exploram a dependência salarial dos trabalhadores” (Ibid.).

Acrescenta-se ainda,

o reconhecimento compulsório dos sindicatos; o sistema formal de resolução de reclamações e a negociação coletiva protegem os operários das demissões, de cobranças de multas e de cortes arbitrários de salários; dessa maneira, reforçam a autonomia da reprodução da força de trabalho. A revogação das Leis dos Senhores e Servos deu aos trabalhadores o direito de se demitirem, solapando as tentativas patronais de atrelar a vida doméstica dos operários à vida fabril (BURAWOY, 1983, p.03).

Para Behring e Boschetti (2008), este período do capitalismo tido como tardio guarda particularidades de novas relações construídas entre empregadores e classe trabalhadora em conjunto com o Estado, num significativo ‘pacto social’ que traça as bases para a expansão dos direitos sociais e formação dos Estados de Bem Estar Social.

O capitalismo tardio ou maduro caracteriza-se por um intenso processo de monopolização do capital, pela intervenção do Estado na economia e no livre movimento do mercado, constituindo-se oligopólios privados (empresas) e estatais (empresas e fundações públicas) (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 82).

Nos regimes hegemônicos de que trata Burawoy (1983) ou no capitalismo em seu estágio tardio de que analisam Behring e Boschetti (2008), estariam de forma mais acentuada, a regulação dos conflitos por parte do Estado, em seu formato de Estado de Bem Estar Social, que passa a interferir na economia e no social, redesenhando a proteção social em cada país, reconstruindo a transferência de recursos à população e/ou classe trabalhadora em modalidades diferenciadas.

Reconhecendo com Esping-Andersen (1991, p. 110) que não há “um único caso puro” no que se refere aos Estados de Bem Estar Social, os *Welfare States* devem ser vistos e analisados levando-se em consideração não somente aspectos de avaliação em melhor ou ruim. Ao contrário, devem ser analisados justamente naquilo que os diferenciam, como em relação aos regimes que os acompanha, liberal, corporativista ou social-democrata, o tipo de organização política da classe

trabalhadora que os compõem, bem como a estratificação social que produzem e as relações entre estado, mercado e família que promovem.

A questão gira mais em torno de aspectos relacionais e menos de identificação de categorias sociais. Até mesmo porque é possível vislumbrar mesclas de regimes sob influências diferenciadas, como é o caso dos regimes europeus conservadores que “incorporaram também impulsos liberais quanto social-democratas. Com o passar das décadas, tornaram-se menos corporativistas e menos autoritários” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 111).

O resultado geral foi o desenvolvimento de propostas de intervenção social e de suas concretizações de forma diferenciada dependendo das variáveis encontradas no processo, seja em relação ao desenvolvimento do capitalismo<sup>15</sup>, o posicionamento do Estado classista<sup>16</sup>, seja à luta e ao enfrentamento do elemento democracia e ao grau de mobilização da classe operária<sup>17</sup>, seja aos fundamentos universalistas e distributivistas presentes, coalizões políticas, entre outros fatores.

### 2.1.1 Os PTRs no contexto dos Estados de Bem-Estar Social

Antes mesmo ao surgimento e ascensão dos *Welfare States* observa-se o desenvolvimento de propostas no campo de transferência de renda nos países centrais seja como “renda mínima” ou “imposto de renda negativo”, logo depois da primeira Guerra Mundial como aponta Suplicy (2008). Estavam presentes nas propostas os “ideais de liberdade, igualdade, eficiência, justiça e democracia”, na perspectiva “de prover a todos o direito ao necessário para a vida” (SUPLICY, 2008, p. 74). Tais propostas se multiplicaram ao longo da vigência dos *Welfare States*, mas em sua parte sofrem consolidação após período de crise destes Estados.

---

<sup>15</sup> Refere-se a uma interpretação de que o desenvolvimento da industrialização “torna a política social tanto necessária quanto possível” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.91). O reconhecimento da limitação do poder regulador do mercado e necessidade de incorporação de medidas para a legitimação e reprodução do capital.

<sup>16</sup> O que se refere a uma interpretação do Estado enquanto garantidor das necessidades coletivas do capital. (ESPING-ANDERSEN, 1991).

<sup>17</sup> Refere-se à luta dos liberais e conservadores contra a democracia, sendo a institucionalização do Estado de Bem Estar uma estratégia para impedi-la. Seja a luta pró democracia, que pela organização e mobilização dos trabalhadores os Estado de Bem Estar seriam o instrumento de alcance de poder (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Dentre as abordagens de Suplicy acerca das propostas de programas de transferência na Europa (2008, p. 74), podemos destacar a “proposta de uma Renda Mínima para todos que varia com a produtividade nacional” dos economistas E. Mabel Milner e Dennis Milner, em 1920. Ainda em 1919, a proposta de uma “Renda mínima Nacional” a partir de um “esquema de bônus estatal”, por Bertrand Pickard (SUPLICY, 2008, p. 75). No ano de 1935, “James E. Meade defendeu a instituição de uma renda de cidadania ou de um dividendo social” (Ibid., p. 76). Em 1944 a proposta por Abba P. Lerner de “instituição de uma soma fixa como um imposto de renda negativo” (Idem).

Nos Estados Unidos, destaque para a proposta do economista James Tobin que “defendia uma renda garantida para todos”. “Ele formulou claramente sua posição favorável a um imposto de renda negativo, (...) equivalente ao de uma renda básica, inclusive como uma maneira de se buscar maior equidade para os negros” (SUPLICY, 2008, p. 78).

Com foco no combate à pobreza, Suplicy (2008) expõe Milton Friedman que “contribuiu para popularizar a defesa de uma renda mínima garantida por meio de um imposto de renda negativo, em seu livro *Capitalismo e liberdade*” (SUPLICY, 2008, p. 79). O primordial seria ajudar o pobre, independente do segmento ou grupo a que pertencesse, seja velho, criança, participante de organização trabalhista ou não. Após avaliação dos ganhos de um indivíduo, em caso de estar abaixo do estipulado como limite para isenção do imposto, o mesmo pagaria um imposto negativo, ou seja, receberia subsídio. Este subsídio apresentaria progressão em caso de renda muito inferior e presença de deduções devidas despesas médicas. Silva (1997, p. 45) complementa a interpretação da proposta dizendo que “à medida que os ganhos pessoais aumentassem diminuiria a renda atribuída, de modo que não ultrapassem o limite fixado para não desestimular o trabalho”, representando uma versão liberal do benefício.

Advindas da diversidade de propostas, várias modalidades de transferência de renda foram colocadas em práticas, como auxílio às famílias, aos idosos, às crianças, aos inválidos, aos pobres, na forma de seguros sociais, aposentadorias, pensões e de seguro-desemprego. “Sistemas de renda mínima garantida, em geral sob condições, foram instituídos na Dinamarca, em 1933; no Reino Unido, em 1948;

na Alemanha Federal, em 1961; nos Países Baixos, em 1963” (SUPLICY, 2008, p. 85).

Para Behring e Boschetti (2008), é possível identificar uma reformulação nos seguros sociais a partir do Plano Beveridge, publicado na Inglaterra em 1942, que serviria posteriormente de influência para os Estados de Bem Estar Social devido o princípio de universalidade fundante. “O ‘liberal’ Sir Beveridge, assim, torna-se o autor de um aspecto do *Welfare State* inglês” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 95), com princípios de responsabilidade social estatal, política de pleno emprego e regulação estatal da economia de mercado, universalidade dos serviços sociais, entre outros.

Este modelo incluiu novos benefícios sociais como seguro-desemprego, abono familiar e auxílios sociais como auxílio-maternidade, auxílio-funeral, abono nupcial, entre outros e serviu como “uma nova lógica para a organização das políticas sociais, a partir da crítica aos seguros sociais bismarckianos” (Ibid., p. 93). Estes últimos, referentes aos seguros de influência do modelo proposto por Bismarck, na Alemanha, em 1883, de caráter contributivo, financiados pelos empregados e empregadores, sendo cobertos somente os trabalhadores contribuintes.

Considerando as particularidades nas análises de Esping-Andersen (1991), nos Estados sob regime hegemônico (BURAWOY, 1983) de perspectiva Social-Democrata, como a “Suécia, Dinamarca e Escandinávia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 100) vai estar presente o princípio universalista, agregando interesses pouco mercadológicos com igualdade na prestação de serviços sociais, a partir do sistema universal de seguros conforme ganhos produzidos. O que, no entanto não o reserva da relação com a condição trabalho, apesar de ser mais solidário.

A social democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social. Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os socialdemocratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

Um mínimo social desvinculado da relação com o mercado foi dentro desta perspectiva desenvolvido mais acentuadamente com a experiência sueca, por exemplo, com a garantia de uma determinada renda sem a condição do trabalho, num acordo estabelecido entre os Partidos Agrários e Operário e os patrões (FALEIROS, 1997).

Pela perspectiva Liberal, há a presença de Estados realizadores de políticas focalizadas aos pobres, meritocráticas e estigmatizantes, prevalecendo o ideário da ética do trabalho, como o são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália (ESPING-ANDERSEN, 1991). As restrições impostas colocam limites à desmercadorização<sup>18</sup>, aumentando a dependência dos indivíduos ao mercado e contribuindo para uma maior estratificação social.

Nos Estados Unidos, por exemplo, foi instituído em 1935, o “Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes”, com a proposta de repasse de um “complemento de renda às famílias com renda abaixo de certo patamar, cujas mães haviam perdido seus maridos e tinham dificuldades para cuidar de seus filhos e lhes dar educação” (SUPLICY, 2008, p. 86). Não sendo implantada uma forma de transferência de renda a todos os indivíduos conforme aponta Silva (1997), é possível ressaltar a experiência do programa de Cupons de Alimentação, em 1964, que de acordo com Suplicy (2008, p. 86), significava “uma forma de imposto negativo, pago em cupons que só podiam ser gastos em alimentação”. Em 1974, não correspondendo a uma versão aprovada por Friedman, o Congresso Americano aprovou na forma da lei, uma modalidade parcial de imposto de renda negativo, o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida, concedido “somente às famílias que efetivamente estivessem trabalhando e tivessem crianças” (SUPLICY, 2008, p. 90).

Nos Estados de perspectivas Corporativistas, como a Áustria, França, Itália e Alemanha observam-se nas análises de Esping-Andersen (1991, p. 108), que

a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*. Este corporativismo estava por baixo de um edifício

---

<sup>18</sup> “A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.102). Confere ao trabalhador o direito a realizar escolhas, negociações dentro da relação capital e trabalho.



estatal inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais.

Resgatando o caso da França, ainda na década de 1930, observa-se o aprimoramento de seu sistema de “caixas” de contribuição familiar. Num processo de contramão da lógica mercadológica, a solidariedade se constrói historicamente pela presença de transferência dos mínimos de invalidez, alocações para as mães solteiras, seguro para as viúvas, para os velhos trabalhadores. Como afirma Faleiros (1997, p. 14)

os franceses justificaram a seguridade social chamando-a de regime de solidariedade social: os solteiros pagam pelos casados, os jovens pagam pelos velhos, trabalhadores pelos inativos, os são pelos doentes, etc. O surgimento da seguridade nos anos 40, foi precedido por essa série de alocações específicas e pelo seguro-velhice e seguro-doença.

Neste sentido, ao contrário dos Estados de *Welfare State* liberais, que incentivavam a previdência privada, nos Corporativistas este item ocupa papel secundário. Sendo conservadores, os corporativistas reproduzem relações tradicionais, familiares, inexistindo a redistribuição social e a universalidade, marcantes nos países Socialdemocratas. Assim, nos Corporativistas

a previdência social exclui tipicamente as esposas que não trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade. Creches e outros serviços semelhantes prestados à família são claramente subdesenvolvidos; o princípio de ‘subsidiaridade’ serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

## 2.2 PTRs: dimensões na contemporaneidade

Finda a era gloriosa dos regimes de Estado de Bem Estar Social, desencadeada após a crise econômica de 1970, observa-se uma reconfiguração destes estados em suas frentes de atuação, agora em linhas neoliberais, com processo de reestruturação produtiva no âmbito da produção capitalista, redesenhando a proteção social por parte do estado e o quadro de programas de transferência de renda aos indivíduos. De acordo com Behring e Boschetti (2008, p. 126) é possível afirmar que

os neoliberais defendem uma programática em que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação de mercados financeiros (...). Sustentam a estabilidade monetária como meta suprema, o que só seria assegurado mediante a contenção dos gastos sociais e a

manutenção de uma taxa 'natural' de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos.

De uma forma geral, os países que implementaram políticas regulatórias das relações sociais e econômicas sofreram na década de 1970, a crise que foi desencadeada pelo esgotamento do crescimento econômico e da queda subsequente da taxa de lucros, acompanhada da crise mundial do petróleo. A este período, Behring e Boschetti (2008, p. 116) analisam que em 1974-1975 o que houve foi “uma crise clássica de superprodução (...). O já presente agravamento do problema do desemprego pela introdução de técnicas capital-intensivas e poupadoras de mão de obra, a alta dos preços de matéria-prima importantes, a queda do volume do comércio mundial”, todos estes elementos estariam congregados e atuantes enquanto fatores para a crise que se desenvolveu.

O processo de mundialização da economia se instaura, com redefinições estratégicas empresariais de produção e de gestão, alterando o mercado mundial de mercadorias e de capitais. Para Mészáros (2006, p. 34), é o momento em que “a verdadeira preocupação das personificações do capital é promover a ‘flexibilidade’ do trabalho e combater todas as formas possíveis dos ‘mercados rígidos’”, característicos do Fordismo.

Ferreira (1993, p. 12) aponta que podem ser identificados quanto ao arrefecimento nos ganhos de produtividade, razões de ordem técnica, considerando haver “problemas que revelam uma excessiva rigidez do sistema face às necessidades colocadas pela atual conjuntura econômica mundial” na qual prevalece a influência da demanda na produção; quanto razões de âmbito socioeconômico, tendo destaque “o conflito distributivo e a resistência dos trabalhadores diretos em relação ao tipo de trabalho ao qual são submetidos no âmbito da organização taylorista-fordista do processo de produção”.

Neste sentido, a conjuntura demarcada no pós-1968 é emblemática para entendermos que se processou um estado de inquietação social marcando um momento de agudização dos conflitos sociais, com dois desdobramentos importantes relacionados por Ferreira (1993, p. 13), sendo “um incremento do poder sindical (...) com negociações sobre alguns aspectos básicos de organização e gestão da produção, como tempo-padrão, ritmos de linha de montagem”; e

acrescenta o autor, ainda “uma recusa operária a determinadas formas de organização do trabalho, especialmente aquelas com forte pressão de tempo”.

As redefinições necessárias, portanto seguiram o caminho da flexibilidade nos âmbitos da produção, gestão, trabalho e proteção social, sem, contudo realizar um processo homogêneo de desvencilhamento do Fordismo. Os países centrais experimentaram suas redefinições em graus diferenciados, sendo consideradas por alguns autores como ‘novas versões do Fordismo’, sendo possível destacar de acordo com Ferreira (1993, p. 15),

três processos históricos que constituem, de certo modo, os eixos das transformações que estão engendrando a ‘nova ordem’: 1) a revolução tecnológica (também conhecida como a terceira revolução industrial); 2) as mudanças de caráter organizacional que se traduzem no surgimento de princípios inovadores em matéria de organização do trabalho e da produção em geral; 3) as mudanças nos mercados de produtos e, em decorrência, nas formas da concorrência inter capitalista.

Para Burawoy (1983, p. 05) estão construídas aqui as bases de um novo regime sobre o regime hegemônico, o “despotismo hegemônico”. Neste, podemos identificar a presença do processo de desregulamentação. “O novo despotismo é a tirania ‘racional’” (BURAWOY, 1983, p. 20). O que restabelece o vínculo rompido entre a reprodução da força de trabalho e o processo de produção, e torna a intervenção estatal pouco relevante para o processo de estabelecimento de políticas de produção, tendo os trabalhadores de se adaptarem a mudanças e variações na forma destas se apresentarem. E a flexibilidade entra em seu cotidiano, pela facilidade de o capital se impor devido a sua mobilidade, pois há extensa oferta de mão-de-obra barata e disponível em países periféricos; possibilidade de fragmentação do processo de trabalho, acompanhados das transformações das indústrias de transportes e comunicações (BURAWOY, 1983).

O fato mais “significativo para o desenvolvimento dos regimes fabris, na atualidade, é a vulnerabilidade coletiva dos trabalhadores à mobilidade nacional e internacional do capital” (BURAWOY, 1983). O que acarreta o desmantelamento daquele Estado garantidor da separação da unidade entre reprodução do trabalhador e processo de produção.

A esta fragmentação posta afirmada por Burawoy (1983), estando mesmo no circuito analisado por Sennet (2009, p. 55), de que há práticas administrativas modernas de um “sistema fragmentado”, dentro de uma “reinvenção descontínua de instituições”,

(ao explicar as novas formas de controle dentro do sistema de poder), podemos articular Mészáros (2006, p. 34), ao analisar que a “flexibilidade está geralmente ligada à autoritária legislação antitrabalho”.

Neste processo controverso na esfera do trabalho e da produção capitalista, de desregulamentação estatal e respectiva regulamentação por parte das gerências, como analisa Burawoy (1983), estas terão o poder garantido de impor aos trabalhadores o novo regime, “apoiando-se em seus procedimentos de coordenação de interesses para comandar o consentimento ao sacrifício” (BURAWOY, 1983, p. 05). Assim a desregulamentação se faz em contrapartida ao atrelamento dos “interesses dos trabalhadores à sorte dos seus patrões, incorporando o poder da classe operária na fábrica, e não nos aparelhos de Estado” (BURAWOY, 1983, p. 19).

Com isso, temos que, a “gerência procura contornar ou sabotar a rigidez das normas do regime hegemônico e, ao mesmo tempo, incorporar as suas características que favorecem a cooperação operária” (BURAWOY, 1983, p. 05). E se fazem presentes neste processo, o reforço do individualismo, o desemprego provocado pela racionalização, a mudança tecnológica e, particularmente, a intensificação do trabalho.

Os aspectos do desemprego e intensificação do trabalho também estão presentes nas análises de Mészáros (2006), para quem vivemos nos dias de hoje uma disposição à submissão dos processos desencadeados pela desregulamentação. Sendo assim, considera como aspectos principais na atualidade, tanto a questão do desemprego, agora em sua forma mais radical, quanto o mito que se estabelece em torno da flexibilidade, quanto a questão da própria submissão.

É no contexto, portanto destas redefinições que se colocam as possibilidades multiplicadas em vários países de experiência de transferência de renda. O rebatimento é direto sobre as formas de garantia de sobrevivência. Agora, dentro de uma situação de flexibilidade, desregulamentação e precarização das condições laborais inclusive para os que não conseguem se inserir no mercado de trabalho. Opera-se uma “alteração, de fato verdadeira transformação das formas e mecanismos de distribuição dos serviços sociais: a dispensa da renda mínima em dinheiro” conforme afirma Draibe (1990, p. 19).

Faleiros (1997) ao realizar análise deste período, identificou na Europa índices alarmantes de desemprego e precarização, que atingem também a camada mais jovem da população, que passam a demandar, em conjunto com os idosos e mulheres, um novo tipo de política.

O desemprego na Europa, a partir dos anos 80, não é mais uma questão *friccional*, mas um desemprego de massa que lembra os anos 30, sem aquela emergência tão rápida. Com o desenvolvimento tecnológico existe atualmente (1997), na França e em toda a Europa, precarização do trabalho. As pessoas tem trabalho temporário, muito curto, a terceirização é generalizada e o desemprego atinge, só na França, 3 milhões de pessoas, o que equivale a 10% da mão-de-obra ativa. Na Espanha, o índice é de 20%, e o fenômeno ocorre em todos os outros países da Europa (FALEIROS, 1997, p. 16).

Para Silva (1997), as modalidades anteriores de seguros sociais e auxílios presentes nos *Welfare States* já não conseguem responder de forma satisfatória a essas novas questões. O debate então sobre renda mínima é retomado e se espalha nas redefinições edificadas pelos estados de Bem Estar Social, inclusive com reflexos na América Latina palco até então de transferências de renda, em parte dos países, dentro de sistemas de seguro sociais vinculados à órbita do trabalho.

De uma forma geral na Europa, como afirma Silva (1997, p. 86), já na década de 1990, a maioria dos países dispunham de “um sistema de garantia de renda mínima complementar, uma renda monetária, cujo objetivo comum é satisfazer às necessidades fundamentais dos mais necessitados”. Neste sentido, tentar superar a situação de pobreza e de precariedade que se desenvolveu ao longo dos estágios do sistema capitalista se torna uma tarefa a ser alcançada.

Algumas alterações são observadas, portanto, seja em relação ao público alvo e a forma com que são vistos, seja em relação aos objetivos propostos, e as modalidades com que os programas de transferência de renda se apresentam. Apesar dos preceitos neoliberais presentes, diante do quadro instaurado pós-crise da década de 1970, é possível, no entanto vislumbrar uma ampliação da abrangência e efetividade das transferências de renda.

Os países guardam suas particularidades em termos de fundamentação de princípios idealizadores. Os programas de seguros sociais são aprimorados e sofrem reorientação de seus instrumentos. É assumida a “perspectiva de complementação dos atuais sistemas, cujo objetivo é atacar a pobreza crescente, destacando a ideia

de política pública de inserção, numa perspectiva descentralizadora” (SILVA, 1997, p. 87).

A partir das modalidades de renda mínima já implementadas no Reino Unido em 1948 e Alemanha em 1961, vários países seguem esta modalidade de programa em seus sistemas de alocação de renda, como a Bélgica em 1974, a Irlanda em 1977, em 1986 Luxemburgo e em 1988 a França com o Renda Mínima de Inserção, o RMI. Na experiência da Bélgica vai predominar a existência do direito a um mínimo de existência, para pessoas com recursos insuficientes para uma vida decente (SILVA, 1997).

A garantia de renda mínima adotada na Irlanda se aproxima do caso britânico, oferecendo duas modalidades de prestações: *supplementary welfare allowance* (equivalente ao *income support*) destinado aos que não trabalham tempo integral e *Family income supplement*, fundado nos mesmos princípios do *Family credit*. A diferença essencial entre os dois sistemas é o caráter mais modesto do sistema irlandês.

A renda mínima garantida em Luxemburgo semelhantemente ao RMI da França, se insere na luta contra a pobreza, destinando-se a pessoas de 30 anos ou menos, residentes no país pelo menos há dez anos, devendo os demandatários ser disponíveis para o mercado de trabalho, aceitando uma contrapartida em forma de inserção. É uma prestação complementar a outras rendas (SILVA, 1997, p. 88).

A experiência francesa se torna um caso mais abrangente de transferência de renda. Ela passa a incorporar não somente os beneficiários habituais, como os idosos, deficientes e incapacitados, mas também todo pobre que numa situação de necessidade estiver. O que coloca a lei que institui a Renda Mínima de Inserção (RMI), de 1º de dezembro de 1988, em consonância com os preceitos constitucionais da França, “segundo o qual toda pessoa que em razão do seu estado físico ou mental, ou da sua situação econômica, se encontre impossibilitada de trabalhar, tem direito a obter da coletividade meios convenientes de existência” (FALEIROS, 1997, p. 17).

A concessão da renda ancorada na noção de direito não desvincula o beneficiário ao trabalho, que passa “a ter direito a uma renda e à inserção profissional e social” (SILVA, 1997, p. 95). Com o intuito de atender aos maiores de 25 anos<sup>19</sup>, a RMI apresenta valor inferior ao salário mínimo e proporciona também o acesso a outros

---

<sup>19</sup> Podendo ser incluídos os casos dos que estejam exercendo alguma atividade laboral e que possuem idade inferior a 25 anos, com filhos, e residentes no país ou estrangeiros com visto permanente ou temporário de três anos no mínimo.

direitos num sentido de complementaridade, como o seguro-saúde e o auxílio-moradia (FALEIROS, 1997). Neste sentido é redefinido o conceito de pobre. “Os pobres não são só aqueles que não tem dinheiro, mas também os que não tem acesso à saúde, aos serviços médicos, dentários” (FALEIROS, 1997, p. 19), incluindo-se também o problema da falta de moradia.

Na década de 1990, países como Espanha, Itália, Grécia e Portugal apresentaram uma transferência de renda também na modalidade mínima em especial para as pessoas inválidas e idosas. Na Espanha, o Programa Interdepartamental de Renda Mínima de Inserção colocava participação e o compromisso dos beneficiários numa atividade de inserção como condição para o atendimento caso a caso de “ajudas de urgência, suporte pessoal, inserção social e profissional, auxílio financeiro” (SILVA, 1997, p. 89).

É no início do século XXI que a União Europeia e a Organização para a cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) como afirma Suplicy (2008, p. 85) “defendem junto a seus países membros a adoção de programas de renda mínima, reconhecendo todavia que se trata de assunto interno de cada país”.

Nos anos de 1986, 1990, 1993, o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida, desenvolvido nos Estados Unidos sofre expansão. Guardando a vinculação ao trabalho, serve como incentivo a este, e “restituía aos trabalhadores o que lhes era descontado como pagamento à seguridade social, dando-lhes uma ajuda para as crianças” (SUPLICY, 2008, p. 90). O incremento do referido crédito possibilitou maior participação no mercado de trabalho, incluindo as mães solteiras, contribuindo na moderação do “aumento de diferenciais de renda entre os mais ricos e os trabalhadores pobres, assim como retirou da condição de pobreza 4,6 milhões de famílias, incluindo 2,4 milhões de crianças” (Ibid., p. 91).

A América Latina não é colocada à parte destas transformações. Ao contrário, sofre os rebatimentos da crise, com desemprego e precarização, e a influência neoliberal imposta no período pós-crise e as transformações provenientes deste movimento. Ademais, enfrentam alguns países a redefinição de seus Estados ao incorporarem preceitos democráticos advindos de questionamentos sociais e políticos quanto aos problemas de ordem econômica, social e política e aos regimes políticos ditatoriais. Têm assim, que redefinirem os seus incompletos Estados de Bem Estar Social, que

apresentavam programas nos quais não se identificavam a universalidade e a equidade (DRAIBE, 1997).

Draibe (1990, p. 21) analisa que a crise, ao mesmo tempo destrutiva e construtiva na América Latina, “põe como possibilidade a ampliação do direito social, abrindo espaço para proposição do tipo *renda mínima garantida de cunho universal*, e ao mesmo tempo amplia a pobreza”. Concomitante a isto, restringe o gasto social e impõe políticas públicas seletivas.

Na América Latina, Suplicy (2008) identifica nos países Uruguai, Chile e Argentina algumas experiências de transferência de renda há algumas décadas, em termos de complementação para os já inseridos no mercado de trabalho, com crianças na escola. “Na Argentina, até recentemente, o benefício mensal por família-padrão (marido, cônjuge e dois filhos) correspondia a aproximadamente 10% do salário médio” (SUPLICY, 2008, p. 92).

A Venezuela instituiu, em 1989, o programa Bolsa Escolar para as crianças de familiares carentes que estivessem frequentando escola, até o limite de três crianças por família. Em 1991, adicionou-se o bônus cereal e o bônus leite, que correspondiam a dois quilos de arroz, dois quilos de farinha de milho e um litro de leite para cada família. Em 1996, o governo implementou o Programa de Subsídio Familiar, substituindo a Bolsa Escolar e os bônus mencionados, transformando-os em pagamentos equivalentes em dinheiro para as famílias que possuísem crianças matriculadas em escolas. (SUPLICY, 2008, p. 92-93).

Os autores Leite, Peres e Bellix (2012, p. 02-03) identificam uma “onda de implementações de programas de transferência de renda que marcou a América Latina”, no período que vai do final da década de 1990 ao começo de 2000. As experiências anteriores conseguiram propagar frutos de mudança institucional. Assim, foi implementado no México em 1997 o programa *Oportunidades*; no ano de 2000, Nicarágua institui o programa *Mi familia*; a Colômbia e o Equador implementam em 2001, respectivamente, *Famílias em Acción* e *Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidário*. Os programas *Chile Solidário* e o *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, são implementados em 2002, respectivamente nos países Chile e Argentina.

Em 2002, a Venezuela organiza seu sistema de seguridade social fundada em princípios universais, com noção de direito igualitários para todos independente de participação no mercado de trabalho, conforme analisa Stein (2005). O Brasil experimenta na década de 1990 experiências pioneiras de transferência de renda



municipais, que foram ao longo dos anos sofrendo expansão em nível estadual e federal, devido os resultados positivos em que apresentaram. O caso do Brasil será discutido a seguir.

### 2.3 A CONSTITUIÇÃO DOS PTRs NO BRASIL

No Brasil, podemos visualizar diferenças que imprimem o sabor das particularidades, de um país com uma economia em desenvolvimento que, se projeta para o tão ainda sonhado progresso, mas que vive os dissabores das contradições sociais, econômicas, políticas e culturais construídas historicamente, que marcam um determinado enfrentamento e tratamento de suas questões e redefinições do Estado.

Se o Brasil não alcançou historicamente a construção de um Estado de proteção social plena, com uma política econômica voltada para a produção de empregos e consumo sobre um sistema de produção Fordista, como foram os países de inspiração de regimes hegemônicos de *Welfare States*, seja o Estado Liberal, ou Social-Democrata, guardando suas particularidades e limites, o que se observa historicamente no país são apropriações de sistemas que são redefinidos e sofrem adaptações.

Neste caso, a formação da política pública de proteção social a partir da década de 1920 e a legislação que se seguiu com a influência do sistema de Seguros Sociais dos Estados Corporativistas a partir da década de 1930 e 1940, se revelou como aponta Santos (1979), com uma

tendência macro tendo-se iniciado com a proteção a acidentes de trabalho (1919), seguida por legislação simultânea sobre velhice, invalidez e morte (dependentes) e doença e auxílio-maternidade (1923), seguida por regulamento sobre abonos familiares (1941) e, finalmente, uma espécie de auxílio-desemprego (1965) (SANTOS, 1979, p. 17).

As primeiras legislações não passaram ao largo da condição de ocupação, atributo utilizado como mérito para a proteção social de cunho corporativista, como o foi o Decreto Legislativo n.º 4.682/1923, conhecido como a Lei Eloy Chaves, na qual regulamentava o sistema de aposentadorias e pensões da classe dos Ferroviários inicialmente, por meio da Caixa de Aposentadoria e Pensão – CAPs. Formava-se assim o início da regulação social por parte do Estado (SANTOS, 1979), que paulatinamente incorpora outras categorias de trabalhadores, amplia as CAPs e

regulamenta os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs, mas ainda sob o caráter de ocupação profissional.

Nas análises de Santos (1979), o Brasil segue neste período realizando o processo de regulação que configurou nas palavras do autor em uma “cidadania regulada”, justificada pela vinculação da proteção social à política de acumulação capitalista. Observa-se ao longo dos anos uma expansão do poder regulador do Estado, ao instituir em 1966 o Instituto Nacional de Previdência Nacional – INPS, sem desfazer, no entanto aquela vinculação.

A configuração da cidadania seria alterada a partir da formação da Seguridade Social Brasileira formada pelo tripé Saúde-Previdência-Assistência Social contida na CF/1988, para alguns, de inspiração Beveridgiana. Alterou-se aquela vinculação estendendo a noção de direito social a todas as classes de trabalhadores e não-trabalhadores.

Em termos econômicos, o país sofre uma adaptação do Fordismo à brasileira que marca as relações sociais estabelecidas e imprimem um sentido também diferenciado, dado as particularidades existentes que realizam uma mescla entre aquilo que seriam aspectos mais globais, como uma fase do desenvolvimento do sistema capitalista em certas formações sociais, e aspectos menos globais, enquanto modo de organização da produção, não se configurando enquanto um movimento homogêneo. Ao contrário, enquanto “princípio de organização da produção, constata-se, igualmente, que no Brasil seu desenvolvimento foi limitado e desigual no tocante à sua difusão espacial (as diferenças regionais) e setorial” como analisa Ferreira (1993, p. 25). Sendo também encontrados limites devido a diferenças referentes a ramos industriais que levam a diferenças na organização da produção.

Para Ferreira (1993), as transformações que invadem os países centrais, desenvolvendo o que ele considera de ‘nova ordem’, com novas influências de políticas públicas conduzem o Brasil para a instauração de um sistema de adaptações como uma ‘renovação do Fordismo’. Nesta podem ser elencadas a presença de elementos que imprimem a diferenciação, tais como: desenvolvimento limitado e contraditório; crescimento da produção voltado para o mercado interno; ritmo desigual dos diferentes setores; quadro negativo quanto aos resultados

sociais; negativo consumo de massa; desqualificada distribuição de renda; baixos salários; contingente extremamente numeroso de trabalhadores no setor informal de trabalho; qualificação para trabalhadores; reconhecimento e legitimidade de direitos para os trabalhadores; rotinização do trabalho, entre outros.

Ferreira (1993, p. 29) analisa que estaria ocorrendo com maior predominância da flexibilidade no âmbito de mudanças organizacionais no mercado, a influência da referência do modelo japonês. Assim, “à pouca difusão de automação flexível na indústria brasileira contrapõe-se um movimento mais forte de mudanças organizacionais, (...) oriundas do ‘modelo japonês no que poderíamos chamar de ‘modelo nissei’”. O que nos faz reconhecer a ainda permanência de estrutura Fordista de produção, em determinados ramos de produção, como o setor da indústria automotiva, confirmando o exposto anteriormente de o padrão brasileiro representar uma renovação do fordismo. Apesar de haver a possibilidade de uma coexistência com novas práticas organizacionais flexíveis do trabalho.

Realizando uma breve análise histórica para entender a formação dos elementos acima elencados, podemos encontrar no Brasil da década de 1980 um campo político tensionado, aspirando por um lado por mudanças, por outro pela manutenção dos interesses conservadores. Ainda a década de 1970 começará a sentir os primeiros sinais da crise do governo militar. Concomitante à expansão do processo de privatização nos setores de bens de consumo coletivos o país sofre um aumento da situação de pobreza revelando uma precarização de vida da maior parte da população brasileira, devido à compressão de seus salários.

O período de queda nas taxas de crescimento aliado à crise internacional do petróleo, contribuiu para o despertar do sonho do milagre<sup>20</sup> que não se concretizou efetivamente. Alia-se a este momento um renascimento do movimento operário e

---

<sup>20</sup> Situa-se no período 64-75 o marco do regime militar no Brasil, instaurando um governo ditatorial. Aqui se apresenta um aprofundamento da acumulação capitalista, marcando o momento do “milagre brasileiro”, com o desenvolvimento da indústria brasileira, abertura ao capital estrangeiro. No entanto, o crescimento econômico durante os governos militares, não atingiu a maioria da população. Persistiam as situações de desemprego e subempregos, onde o bolo jamais seria dividido, apesar da expansão que sofre a Previdência Social. Na década de 1970 é perceptível uma expansão dos beneficiários da Previdência, seja pela inserção de novas categorias seja pelo aumento do contingente de assalariados indicando “um deslocamento rumo à universalização dos direitos sociais” como afirma Vianna (2000, p. 135). Indicando a presença de uma inspiração universalista, beveridgiana. O que, contudo não exclui a implementação de uma lógica privatizante, mercadológica no sistema de proteção social, influenciada em grande parte pela ordem capitalista externa.

movimentos de reivindicações da sociedade civil tentando combater um Estado que a ameaçava.

As transformações em nível internacional conforme abordadas acima, indicavam a necessidade de adaptações aos novos sistemas de produção e organização da economia de Mercado bem como novos posicionamentos por parte dos governos frente a estas mudanças. O Estado, tendo que se adaptar a estas transformações e dar respostas, sofre processo de redemocratização, recebendo uma nova face, mas conservando suas bases. Sendo assim, paulatinamente o governo estatal deixou seu viés centralizador e autoritário e se abriu a possibilidades diferenciadas de administração e gestão públicas.

Com isto, a década de 1980 passa a significar o palco da efervescência da democracia, culminando em 1988 (na Constituição Cidadã), um Brasil como Estado Democrático de Direito, indicando mudanças de posição política, acompanhando uma tendência de democratização.

A história recente do Brasil, referente ao período pós-88, mostra uma realidade de não observância da materialização, de forma como era esperada, dos novos preceitos democráticos instituídos e das políticas e programas sociais previstos. Focalização das políticas, privatização, desregulamentação, desestatização, passaram a serem as palavras de ordem da década de 1990, sob influência do neoliberalismo e das condições econômicas, políticas e sociais da época.

Os embates políticos que se instauraram no Governo Collor, levando a impugnação de seu mandato, e a continuidade no direcionamento neoliberal do Governo Itamar e posteriormente do Governo Fernando Henrique Cardoso, abalaram a materialização dos novos ideais de um Estado democrático permeável às demandas e necessidades sociais, com capacidade de governo, isto é, de ordenar as relações entre a sociedade civil organizada e as instituições políticas, com capacidade técnico-administrativa e de planejamento” conforme analisa Cohn (1995, p. 239).

Assiste-se no início da década de 1990 ao processo de expansão e consolidação do ideal neoliberal, com características no campo social de destituição dos direitos sociais instituídos, refletindo um contra caminho quanto às políticas sociais públicas. Observa-se um redirecionamento do Estado, realizando um chamamento à área privada da responsabilidade na prestação da assistência social, no desenvolvimento de parcerias e de uma ‘refilantropização’ para a transferência de bens.

A sociedade é recrutada a dar sua contribuição para a rede de proteção social, sobre a produção de bens e de serviços de consumo coletivo, entrando em cena o denominado “Terceiro Setor”, compondose de um conjunto de organizações sociais e de iniciativas privadas realizando ações de caráter público para intervir no social.

No plano econômico-social, analisando dados da década de 1990, é possível considerar que ainda no Governo Itamar e início do Governo de Fernando Henrique Cardoso, no período 93/95 apesar das consequências do direcionamento da reestruturação empreendida, econômica e política, há uma redução nos níveis de incidência da pobreza advindos dos resultados do plano econômico denominado Plano Real. De acordo com Rocha (2003), o referido Plano foi causador da estabilização dos preços e uma redução dos índices de inflação chegando a uma taxa anual de 22% em 1995, e que continuou declinando até 1998. O estancamento do processo inflacionário ocasionou sobretudo uma “ponderação maior dos produtos do grupo alimentação na estrutura de despesa dessas famílias” (Ibid., p. 118), e um “aumento do salário mínimo em 42% em maio de 1995” (Ibid., p. 119). O que beneficiou os mais pobres.

Entretanto, tal quadro econômico-social não perdurou por muito tempo. O Brasil, e principalmente os pobres, viriam a ser atingidos no ano de 1999 com um esgotamento dos efeitos distributivos do plano de estabilização, estando associada a uma situação macroeconômica delicada, a uma sobrevalorização do câmbio e a déficits públicos crescentes. Neste ano, Rocha (2003) identifica um percentual de 35% da proporção de pobres no país, em detrimento dos 34% em 1996.

A desvalorização do Real viria então a alterar as condições do mercado de trabalho. É retomado então o quadro de elevação do desemprego. Para Rocha (2003, p. 125), “as perdas em termos de postos de trabalho e de rendimentos recaíram sobre os indivíduos com menor escolaridade, tendo por si só um efeito provável de aumento da pobreza absoluta e da desigualdade”. A mesma autora afirma que se manteve para o ano 2000 em diante, “a tendência de redução dos postos de trabalho para os trabalhadores com menos de quatro anos de escolaridade, os quais perderam 2,6% dos postos de trabalho que detinham no ano anterior” (ROCHA, 2003, p. 131).

Na tentativa de reverter este quadro, algumas medidas macroeconômicas foram adotadas como a utilização dos Fundos e Bancos Públicos a fim de conter a dívida externa, que havia aumentado devido às altas taxas de juros geradas no período.

Acrescenta-se um aumento da carga tributária e a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e desvinculação de 20% de sua receita para o pagamento dos juros. “De 1999 a 2003, a política macroeconômica adotada conseguiu, quando muito, conter o aumento da inflação, provocando um modesto crescimento do PIB, alcançado, principalmente, pelos impactos positivos do comércio com outros países” (BALTAR et al., 2010, p. 05).

A balança comercial favorável a partir de 2004 contribuiu para a contenção desta crise. Foi um momento em que a economia doméstica se beneficiou das condições favoráveis do mercado internacional. Os elementos entrada de capitais, acumulação de reservas internacionais, ampliação do mercado interno, valorização do Real, entre outros, significaram impactos positivos na economia brasileira. “Com a valorização do Real, a inflação finalmente diminuiu e o crescimento do PIB acelerou-se, com impactos positivos tanto em termos da ampliação do consumo como do investimento” (Ibid., p. 06).

Para Baltar (et al., 2010, p. 06),

esse crescimento foi favorecido pelo expressivo aumento da ocupação, do emprego formal, dos rendimentos do trabalho, das transferências de renda, do aumento Real do salário mínimo que, em conjunto, resultaram em expressiva elevação da renda das famílias, principalmente daquelas situadas nos estratos intermediários e menores de renda familiar.

Com isso, apesar dos elementos indicativos de desemprego no início do século XXI, a tendência não seguiu a lógica prevista. Como analisa Guimarães (2009b, p. 23), há “uma inflexão recente na dinâmica do mercado de trabalho, caracterizada pelo importante crescimento dos empregos formais”. Neste âmbito, é possível observar o país caminhando para as novas tendências do Mercado de Trabalho, como: feminização, apesar da oferta de emprego ainda ser maior para os homens, há mais mulheres ofertando sua força de trabalho; recomposição etária, com “crescente peso dos trabalhadores mais maduros” e diminuição do trabalho infantil, produto mesmo das políticas públicas, seja pelos programas de transferência de renda seja pela recomposição do perfil educacional, com a extensão da vida escolar; pela expansão da escolaridade média ocorrida entre as gerações mais novas; e pela composição racial, no tocante “a mudança na intensidade com que brancos e negros afluem ao trabalho”, sendo em relação aos negros, mais sensível a variações conjunturais.

As novas tendências apresentadas se deparam, no entanto, com uma realidade que ainda não visualiza uma absorção satisfatória total de quem oferta trabalho. Para Guimarães (2009b, p. 31)

há muito caminho a trilhar em direção à recomposição da capacidade de inclusão no nosso mercado de trabalho. Esse caminho está, em primeira instância, associado à continuidade do crescimento, cujos graus de liberdade estão em grande medida estabelecidos pela dinâmica da conjuntura internacional.

À conjuntura internacional e nacional, podemos acrescentar a desigual distribuição do emprego no país, que apesar de ter revelado conforme Guimarães (2009b), uma redução dos seus níveis no período de 2006-2008, ainda revela altos índices de desemprego para as mulheres, os jovens e os negros. O que por sua vez, guarda o caráter de seletividade, reservando para os homens e brancos a menor probabilidade de obterem empregos informais.

O crescimento dos chamados 'serviços de intermediação' (GUIMARÃES, 2009b) também é destacado, que sem representar uma informalidade, associa-se ao processo de reestruturação das firmas, gerando empregos terceirizados e provocando um aspecto nacional sobre o trabalho: "a aceleração da abertura de vagas pela ação das empresas de intermediação" (Ibid., p. 37). Esse conjunto de questões coloca o Brasil numa via crescente de flexibilização, reconstituindo os vínculos formais de trabalho, tendo uma arena instaurada de discursos em conflitos na qual estão os empregadores e os trabalhadores e suas propostas de reforma trabalhista e sindical.

Os empregadores em geral sustentam que a atual legislação 'é muito rígida' deixando pouco espaço para a negociação. Reivindicam que o tempo de férias, aviso prévio, 13º salário e outros direitos dos trabalhadores passem a ser objeto de negociação, ajustando-se à realidade de cada região ou empresa (SANTOS, 2005, p. 07).

Há uma luta dos empregadores pela defesa da desregulamentação, propondo uma revisão da legislação existente que possa contemplar seus anseios em busca de uma maior flexibilidade e abertura de negociação sobre os direitos postos. A questão que se sobressai nesta situação "é a defesa histórica, por parte das principais entidades patronais do país, da instituição de um sistema em que prevaleça o negociado sobre o legislado (...)", o que pode representar "abrir a possibilidade de as partes negociarem 'para baixo' os direitos inscritos na legislação" (SANTOS, 2005, p. 07). A isto se inclui a justificativa construída de se abrir a possibilidade de geração

de mais vagas de emprego ao alterar na legislação trabalhista, pois iria incentivar as empresas num ritmo de competitividade.

Novas determinações são assistidas em relação ao mundo do trabalho que convivem com velhas questões, entre crises e flexibilidade. Novas determinações na forma de interpretar os fenômenos, considerando aspectos culturais, políticos e sociais; novas determinações quanto à consideração de novas tendências no mercado de trabalho, em especial no Brasil, que sofre alteração em grande parte pelas políticas públicas e pela instauração do Estado Democrático de Direito que ainda realiza limites aos interesses mercadológicos dos empregadores quanto à compra do trabalho, incluindo-se também a resistência dos trabalhadores; e novas determinações quanto a modelos organizacionais do trabalho sob influência da flexibilidade.

As novas tendências sofrem resistência por parte dos trabalhadores que se colocam em “uma contraposição da lógica da flexibilização e uma defesa de bandeiras gerais para melhorar a condição de vida dos trabalhadores brasileiros”, como expõe Santos (2005, p. 09). Entendem, assim que a flexibilização rima com desregulamentação e precarização, que caminha junto com a instabilidade e vulnerabilidade. Consideram haver um patamar mínimo de direitos conquistados que servem a um grau de civilidade e dignidade que não pode ser diminuído.

As velhas questões representam as amarras com o desenvolvimento econômico contraditório, com a desigualdade social, a segmentação e a exploração da classe que vive do trabalho, e que imprimem posturas de mando nos espaços de trabalho, para o qual as leis ficam do lado de fora.

Guimarães (2009b, p. 42) analisa que

vivemos no Brasil, uma rota de flexibilização do que já era flexível, no curso do qual se fragilizam vínculos nos setores econômicos em reestruturação, ao mesmo tempo em que se (re)constituem vínculos formais de trabalho por meio das empresas de intermediação. Esse parece ser o paradoxo (...) (que) anima a focalizar o mercado de trabalho sob um novo prisma: o do mercado de intermediação de oportunidades ocupacionais, um verdadeiro mercado ao interior do mercado de trabalho.

É neste quadro de processos de reestruturação na esfera do mercado que o Brasil se depara com processos de reestruturação também de sua ordem política e social. Uma reestruturação do Estado é engendrada. O Estado Democrático de Direito se deparou com estas transformações e com o estado de pobreza da população



instaurado, tendo que dar respostas frente aos problemas apresentados conforme apontado anteriormente.

Para Thomé (2013, p. 81), novos posicionamentos foram necessários por parte do Estado, “sendo indispensável ampliar a participação estatal nesta esfera”, frente à realidade de políticas que apesar de apresentar qualidade relativa, a “maioria delas elitizada e concentrada em grupos reduzidos, não era capaz de atender as demandas de estratos sociais historicamente afastados<sup>21</sup> dos serviços e benefícios providos pelo Estado”.

Destaca-se que as iniciativas seguem também a uma lógica de desenvolvimento prevista para os países em desenvolvimento. Os organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial, por exemplo, que realizam função de gestores da dívida externa, acabam por influenciar o direcionamento das políticas públicas a partir de orientações em prol do desenvolvimento econômico capitalista global. Rosemberg (2000) vai destacar que a lógica estratégica passada por essas organizações vai sofrer uma absorção em graus diferenciados de país para país. O que nos leva a refletir que os estados nacionais ainda guardam certa autonomia no direcionamento de suas questões internas.

Estes novos posicionamentos abriram campo para as primeiras experiências de transferência de renda não contributiva, numa tentativa de enfrentamento da pobreza sob perspectiva mais ampla, em conjunto com outras políticas públicas, de inserção produtiva por exemplo. Os resultados alcançados com estas experiências puderam dar, de forma paulatina, os subsídios para as reações do mercado de trabalho analisadas por Guimarães (2009b), já na primeira década do século XXI. Assim, inicialmente os governos municipais se colocam na dianteira dessas novas

---

<sup>21</sup> Este afastamento histórico de que trata a autora se refere à desigualdade no trato social entre trabalhadores e os que não conseguiam se inserir no mercado de trabalho. No período Vargas, entre 1930-1945, são instituídas políticas que se relacionavam aos trabalhadores formais, como o salário mínimo, o seguro-acidente, além do aprimoramento do sistema de Caixas e Pensões, de inspiração Corporativista, bismarckiana. Essa estratificação segue na História de proteção social no Brasil. Imprimiu-se “maior velocidade à expansão da cobertura previdenciária legal à população brasileira, sem abrir mão, contudo, da vinculação entre benefícios sociais e acumulação de riquezas” (SANTOS, 1979, p. 34). Assim em 1966 é criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), trazendo a proposta de “universalização”, unificação dos benefícios se controle total pelo estado; e em 1967 o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (F.G.T.S.); bem como outras regulamentações que conformam a proteção social neste momento, indicando uma “reformulação das relações entre diversos estratos sociais e o Estado brasileiro” (SANTOS, 1979, p. 71). Aos não inseridos formalmente no mercado de trabalho, restava a Assistência. Estabelece-se uma diferenciação denominando os atendidos em beneficiários e clientes, onde “o campo da previdência social é o dos segurados, o campo da assistência social é o dos necessitados” (SPOSATI, 1991, p. 15).

experiências de políticas públicas, os PTRs. Sendo acompanhados por governos estaduais e posteriormente a intervenção da esfera federal.

#### 2.4 A ESTRUTURAÇÃO DOS PTRS

Para Sposati (1997) as primeiras experiências de programas de transferência de renda inauguraram toda uma discussão em torno da renda mínima de “sexta forma” estabelecida para o alcance da sobrevivência de indivíduos em extrema pobreza e miserabilidade no âmbito das esferas dos estados e municípios. Serviram assim de precedentes para a formulação e implantação do Programa Bolsa Família.

Sposati (1997, p. 111) classifica as experiências de transferência de renda em seis formas. A primeira corresponde à forma de regulação salarial, a partir da implantação do salário mínimo (universal) em 1940. A segunda diz respeito à complementação do salário universal na forma de uma política de subsídios àqueles que vivem situações diferenciadas, “compreendendo as políticas de cobertura a vulnerabilidades com caráter de seguridade social”.

“A terceira forma de renda mínima que se compõe com a regulação salarial é o salário mínimo substitutivo. Trata-se, no caso, da cobertura, por um salário, àqueles que estão impossibilitados de trabalhar” (SPOSATI, 1997, p. 113). Enquadram-se neste sentido, o salário-desemprego, o auxílio-doença, o salário do idoso e do portador de deficiência. Para estes dois últimos casos, situa-se o programa de transferência de renda Benefício de Prestação Continuada (BPC), tendo atualmente 3,6 milhões (dados de março de 2012) beneficiários, sendo 1,9 milhões pessoas com deficiência e 1,7 idosos<sup>22</sup>.

O BPC refere-se ao pagamento de um salário mínimo aos idosos e portadores de deficiência, previstos Constitucionalmente, amparados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que reflete nas análises de Thomé (2013, p. 87) um reforço quanto à “preocupação com uma política não contributiva de proteção ao risco”. Apesar dos critérios com que foi regulamentado, principalmente o de seletividade, à época, recaindo além da necessidade de demonstração da incapacidade laborativa, a avaliação de renda *per capita* inferior a ¼ do salário

---

<sup>22</sup>

Fonte:

MDS/BPC.

Disponível

em:

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>. Acesso em 06 de abril de 2014.

mínimo, e idade acima dos 70 anos permanece ainda a não contribuição previdenciária em conjunto com os critérios atuais de idade, com 65 anos ou mais, e de pessoa com deficiência<sup>23</sup> de qualquer idade. Serve para os dois casos a comprovação de não possuir meios de garantia de sobrevivência e o critério de renda mensal acima descrita.

A política de subsídios ou de incentivos para o acesso a uma política social diz respeito à quarta forma de renda mínima exposta por Sposati (1997). Não se configuram como universais e de direito e dependem de sistemas de seleção. Neste âmbito, se encontram as bolsas de estudo, os auxílios familiares, apoio a uma situação de risco.

Tem-se o desenvolvimento de políticas na década de 1990 que passam a congregar o universal o focalizado, expressando a identificação da ampliação do gasto social com o alcance da cidadania. Assim, para Draibe (1997, p. 07)

aquela polarização radical e simplificadora veio desembocar, hoje, em matriz mais complexa na qual o que se opõem são sobretudo formas e modalidades de combinar o universal e o focalizado; o estrutural e o emergencial; o curto e o longo prazos, expressando tanto o *aggiornamento* das concepções de justiça social quanto o amadurecimento do pensamento social ao reconhecer que a melhoria da efetividade do gasto social é condição para a construção dos direitos da cidadania.

A quinta forma se relaciona à renda mínima de inserção, de desenvolvimento europeia, “compreendendo programas de enfrentamento à pobreza e supõe um conjunto de intervenções, entre as quais o subsídio econômico para melhorar a sobrevivência, desde que vincule aquele que recebe a uma série de práticas de integração ao trabalho” (SPOSATI, 1997, p. 115).

A proposta do Imposto de Renda Negativo e suas modalidades e combinações representam então a sexta forma de transferência de renda. Corresponde inicialmente ao que foi proposto pelo então Senador Eduardo Suplicy enquanto “Imposto de Renda Negativo – IRN, que lhe dá uma forte marca de redistributividade” (Ibid., p. 115) dependendo de critérios para seu acesso, atingindo em sua maioria as famílias.

---

<sup>23</sup> “Com impedimentos de longo prazo, e natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”. Fonte: MDS/BPC. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>. Acesso em 06 de abril de 2014.

Constituem formas de transferência direta de renda às famílias, que de acordo com Sposati (1997) colaboram para a ampliação da capacidade de participação dos beneficiários, no mercado de consumo e acesso a outras políticas. “Essa propriedade faz com que as respostas de renda mínima sejam combinadas, quer com políticas liberais, quer com políticas de caráter social-democrático, já que, no limite, não rompem com os interesses do mercado” (SPOSATI, 1997, p. 116).

O IRN proposto por Suplicy sofreu debate e discussões sendo aprovado no Projeto de Lei do Senado, nº80, de 16 de dezembro de 1991, que “instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM – que beneficiaria, sob a forma de imposto negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos”, com rendimentos mensais correspondente a “2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época” (SUPLICY, 2008, p. 133). Seria complementado 30% da diferença entre os ganhos brutos apurados e o limite de um mínimo fixado em lei.

Apesar de sua aprovação, não foi vislumbrado sua implementação, sendo obstruído no Congresso Nacional. Suplicy (2008, p.137) defendia “que a garantia de renda mínima era uma proposição que se compatibilizava inteiramente com os objetivos de maior igualdade e erradicação da pobreza defendidos pelo partido” (PT). Ademais, buscava fundamentação na própria Constituição Federal como afirma Silva, Yazbek e Giovanni (2007, p. 43) com base no “art. 3º, inciso III, da Constituição Brasileira de 1988, que determina a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais”.

Sua ideia se tornou influencia para modalidades diferenciadas de transferência de renda, por vários municípios do Brasil, recebendo opiniões favoráveis. Neste sentido, Silva (1997, p. 109) aborda que

começa a se desenvolver um debate, embora ainda muito restrito, e a surgir um conjunto de propostas que podem ser consideradas na categoria de renda mínima, em âmbito municipal, estadual e nacional, por representarem transferência direta de auxílio financeiro como forma de complementação da renda familiar, considerando mínimos previamente fixados, podendo, portanto, representar os primeiros esforços de implantação de renda mínima, propriamente ditos, no contexto de Sistema Brasileiro de Proteção Social.

No âmbito dos PTRs municipais e estaduais destacaram-se assim, as iniciativas de transferência de renda, como o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas/SP; o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP; os Programas Bolsa Familiar

para Educação e Popança-Escola do Governo de Brasília/DF; e o Programa Nossa Família da Prefeitura Municipal de Santos/SP<sup>24</sup>.

Implementados a partir de 1995, mantinham em seus objetivos o enfrentamento da pobreza, com benefícios monetários transferidos às famílias carentes ou em extrema pobreza, com crianças para que pudessem suprir com as suas necessidades básicas de sobrevivência. A família, tomada como unidade beneficiária, respondia a critérios pré-estabelecidos para inclusão no benefício, havendo articulação para o acesso de outras políticas, em sua maioria, a educação, até mesmo funcionando como condição para receber a renda mínima, e a moradia permanente no município por determinado período anterior ao benefício (SILVA, 1997; SUPPLY, 2008; SPOSATI, 1997; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

Stein (2005) chama a atenção para os pontos que diferenciam estas propostas daquela considerada original dentro das discussões brasileiras de transferência de renda mínima, o IRN, de Suplicy. A família como unidade beneficiária, e não o indivíduo, e a vinculação a condicionalidade da frequência escolar, são ideias que surgem a partir dos estudos de Camargo e Almeida (1993 apud STEIN, 2005). Estes, ao realizarem um estudo que envolvia educação, pobreza e políticas sociais, puderam perceber uma contradição entre os níveis de educação, baixos, e os gastos realizados nesta área, altos. Propuseram então entre outras, uma política de transferência de renda em articulação com a educação, para que as famílias pudessem inserir suas crianças na escola com permanência.

Alguns Estados vinham desenvolvendo uma política federal instituída em 1996, denominado Programa Vale Cidadania, que posteriormente recebeu o nome de Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Com o intuito de contribuir para o decréscimo dos índices de trabalho de crianças e de adolescentes foi iniciado em áreas rurais de estados com maior prevalência da problemática, como Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Bahia. A partir de 1998 sofre expansão para outros estados como Pará, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Espírito Santo, sendo ampliado nos estados iniciais. Ainda no mesmo ano é

---

<sup>24</sup> Suplicy (2008, p. 141) aponta que em decorrência dos resultados positivos alcançados dessas experiências, seja em governos municipais do PT ou não, ocorreu uma proliferação de outros PTRs municipais em diversos Estados. “Assim, progressivamente, os municípios de Jundiá, São José dos Campos, Catanduva, São Joaquim da Barra, Araçatuba, Santo André, Franca, Guaratinguetá,, Caçapava, Jaboticabal, Limeira, Piracicaba, Ourinhos, Santos, Belém, Belo Horizonte, Betim, Extrema, entre outros, implantaram projetos com bons resultados”.

estendido à área urbana. Tendo como condição a permanência de crianças e adolescentes na escola, o PETI dependia da parceria dos municípios e da sociedade, na sua fiscalização e implementação, contando com atividades socioeducativas e de qualificação profissional para os familiares responsáveis (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

No âmbito nacional, a partir de 2001, despontam experiências de PTR instituídas pelo Governo Federal para atender a população pobre do país. Ainda no Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, é aprovada lei que regulamentou o Programa Bolsa Escola<sup>25</sup>, com a proposta de transferência de renda em articulação à educação. A referida lei, de nº 10.219/2001, é sancionada pelo presidente que lhe atribui o nome de José Roberto Magalhães Teixeira “em homenagem ao prefeito que pioneiramente introduziu o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima em Campinas, no mesmo ano que Cristovam Buarque introduziu o Bolsa Escola no Distrito Federal” (SUPLICY, 2008, p. 144).

Os critérios para acessar o benefício não fogem muito aos que já vinham sendo colocados em prática, como famílias com criança de 06 a 15 anos, frequência escolar e renda *per capita* até meio salário mínimo. As transferências correspondiam aos valores à época de R\$15,00 por criança, até um número de três. Seguiu a mesma linha não contributiva, agora de forma abrangente. O benefício repassado diretamente às mães era recebido com cartão magnético da Caixa Econômica Federal. De gestão federal, sua implementação era descentralizada. Cabiam, portanto aos municípios as etapas de seleção e execução do programa, bem como fiscalização e o desenvolvimento de ações socioeducativas.

No mesmo ano, o governo FHC implanta o Programa Bolsa-Alimentação, por meio do Decreto nº 3.934/2001, que correspondia a transferência de valores igual ao Bolsa Escola, mas que se relaciona com à saúde a partir da participação dos beneficiários em ações de saúde e nutrição. Foi destinado a reduzir a mortalidade infantil e carências nutricionais, tendo como público alvo famílias pobres com mulheres gestantes ou nutrizes até o sexto mês de idade do bebê, e crianças de seis meses a seis anos de idade. O benefício se apresentava de forma temporária,

---

<sup>25</sup> Advém da “transformação do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – PGRM, ‘para toda criança na escola’, em Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – ‘Bolsa Escola’” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 92).

seis meses podendo ser renovado de acordo com as condições em cumprimento de ações de saúde (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

Retomando a iniciativa da inserção e reinserção e permanência do jovem na escola, acrescentando principalmente o intuito de redução de índices de violência, de uso de drogas, de DSTs e gravidez precoce entre outros objetivos, é criado em 2001 o PTR Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Direcionado para jovens pobres de 15 a 17 anos e em situação de risco social, cumprindo frequência escolar de 75% incluindo outras atividades desenvolvidas pelo Programa, apresenta valor, à época de R\$65,00 (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

Em 2002 é criado o Programa Auxílio Gás, com uma transferência monetária à época de R\$ 7,50 por mês, também para atender a famílias pobres. “A justificativa da criação desse benefício foi compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados de petróleo e a retirada de subsídio ao gás de cozinha” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 111). O critério de acesso das famílias era já estar participando de algum outro Programa Federal ou ter renda *per capita* de até meio salário mínimo.

O Cartão-Alimentação, instituído já em 2003, no Governo Lula, integrava o Programa Fome Zero e tinha o objetivo de promoção da segurança alimentar, criado então para combater a fome. Vários Ministérios estavam envolvidos e foi preciso a colaboração das esferas estaduais e municipais. Visava “garantir, a pessoas em situação de insegurança alimentar, recursos financeiros ou o acesso a alimentos em espécie” conforme afirmam Silva, Yazbek e Giovanni (2007, p. 112).

No conjunto destas experiências, com a articulação entre o Programa Fome Zero e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a partir de 2003, evidenciando a fome e a pobreza como questões públicas de relevância nacional, é lançada proposta de criação do Programa Bolsa Família em outubro de 2003, Medida Provisória nº132 de 20 de outubro de 2003. A proteção social por meio do incremento dado a partir de 2003 com a expansão dos PTRs ascende a um patamar diferenciado. Neste sentido, Thomé (2013, p. 89) analisa que

a política de proteção social – restrita, contributiva e pouco progressista – foi criada pelas forças conservadoras, mas o que garantiu sua readequação e ampliação foi justamente a onda democrática, e a posterior chegada da centro-esquerda ao poder.

Esta realidade diferenciada para os PTRs se insere num contexto amplo de mudanças na política econômica, que sofre alterações em sua estrutura e nos âmbitos valorativos, institucionais e organizativos. As modificações se guiam para as mudanças pós-mercado, dentro de uma política macroeconômica desenvolvimentista.

É realizada prática de unificação dos PTRs nacionais em torno da viabilização de repasse de um único benefício monetário de âmbito federal, o PBF, com foco na pobreza e resgate da justiça social. Sua articulação com a política neodesenvolvimentista, sua expansão, suas particularidades em torno de diretrizes e direcionamentos, suas associações com políticas setoriais como Assistência Social, e os debates que levanta em conjunto com os PTRs se constituem em elementos presentes no próximo capítulo.



### **3. NEODESENVOLVIMENTISMO E A POLÍTICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

#### **3.1 NEODESENVOLVIMENTISMO: CONCEPÇÕES E PERSPECTIVAS**

##### **3.1.1 As condições do Estado para a formação do neodesenvolvimentismo**

A formulação e implementação de Programas de Transferência de Renda ao longo da História de sociedades capitalistas refletem os caminhos e descaminhos de políticas econômicas e sociais traçados e seguidos por Estados nacionais na busca de retorno eficiente como o de resultados positivos e de balanços favoráveis que proporcionem equilíbrio e crescimento econômico e desenvolvimento social, procurando intervir nos resultados negativos do sistema capitalista no que diz respeito entre outros, ao aumento da pobreza.

Chama a atenção na contemporaneidade deste percurso, a relação do Estado e sociedade na emergência de novas institucionalidades construídas em prol das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento. Segue-se a necessidade de se superar a natureza institucional e organizacional que marcou historicamente as políticas públicas com a presença de centralização, de fragmentação institucional e de ausência de participação sobre a política, seus recursos e gestão (DRAIBE, 1997).

Reflexões são tecidas sobre o Estado e sobre a nova proposta de desenvolvimento nas condições em que se apresenta o quadro econômico e social pós-mudanças com referência no mercado, quando o aporte neoliberal passa a ser questionado como base para o processo de mudança e sustentabilidade para o crescimento econômico e desenvolvimento social.

O posicionamento do Estado aparece em um novo estágio, congregando interesses diversos sem deixar de ter sua ‘mão’ sobre as questões pertinentes na economia, na política, no social. Diniz (2010, p. 20) no estudo da literatura pertinente analisa que “o Estado necessita intervir, segundo uma estratégia, isto é, uma visão de longo prazo, que o torne capaz de coordenar a ação dos agentes públicos e dos atores privados na consecução das metas coletivas”.

Evans (1993) já na década de 1990, vai ressaltar a relação do Estado e da sociedade e a importância da posição daquele no direcionamento político e econômico tendo sua centralidade expressa no processo estrutural de mudanças. Para o autor, se faz mister seu redirecionamento, sua reconstrução e não o seu desmonte, adotando para isso uma nova visão reflexiva.

A nova visão reflexiva sobre o Estado compreende o que Evans (1993) considera de “terceira onda”. Nesta inclui-se questões institucionais sendo reconduzidas em suas deficiências. Pela “terceira onda” há um questionamento da proposta de desmonte do Estado. Esta proposta preconizada em momentos históricos anteriores mediante o fracasso de propostas de mudanças estruturais nas décadas de 60-70 conduziu o Estado à imagem reproduzida de limite ao desenvolvimento. Um sentido minimalista de teorizá-lo (EVANS, 1993), que restringiam as suas ações representando a “segunda onda” de reflexão sobre o Estado<sup>26</sup>. Envolve uma condução mínima para as ações estatais em suas esferas de atuação, tendo como base o neo-utilitarismo (EVANS, 1993).

Já a “terceira onda”, recoloca o Estado com papel ativo no processo de desenvolvimento. Este desenvolvimento se apresenta agora com discursos de novas bases e lança os fundamentos para o neodesenvolvimentismo, como uma política de Estado adotada de forma diferenciada em diversos países dependendo de seu contexto político, econômico e social e relação com a sociedade e na forma com que se apresenta o capitalismo.

Para Diniz (2010) na era do avanço da globalização e da presença de capitalismo variados, traço marcante da contemporaneidade do capitalismo pós década de 1990, os Estados com papéis essenciais na formulação e condução de políticas imprimem um direcionamento ao crescimento econômico com equidade social e desenvolvimento sustentável, precisamente em países emergentes como o Brasil.

Os Estados estão sendo reconstruídos com novos papéis sendo impressos, o que tornam infrutíferas as discussões tecidas na década de 1990 e início dos anos 2000 acerca da perda de poder político econômico dos Estados nacionais frente ao avanço da globalização e das reformas neoliberais dos anos 90, típicos da segunda

---

<sup>26</sup> A primeira onda se refere à visão sobre o Estado enquanto promotor da mudança estrutural com foco no fomento à industrialização, à modernização e à infraestrutura, acentuadamente no pós-segunda guerra mundial (EVANS, 1993).

onda de reflexão sobre o Estado anteriormente apresentada. A ideia propagada era de que “quanto maior o aprofundamento do processo de globalização, menor seria o poder dos Estados domésticos, chegando-se, no limite, à previsão do fim dos Estados-nação” (DINIZ, 2010, p. 16).

Em uma nova concepção, os Estados estariam se reconduzindo com um suporte de ideias e princípios valorativos, organizativos e condutores em prol da construção de uma nova base, a do novo desenvolvimentismo, como política de Estado a ser perseguida. Para Diniz (2010) estaria ocorrendo uma fratura, portanto com os preceitos do consenso de Washington, para quem importava as indicações em defesa do mercado e negação do papel do Estado. Fratura também com o pensamento de que com o caráter transnacional que o capital financeiro assumia haveria a “erosão dos capitalismo nacionais” (DINIZ, 2010, p. 17).

Ao contrário destas previsões o que se observou foi a produção de respostas nacionais por parte dos Estados em se posicionarem mediante os desafios de inserção de sua economia na ordem global, revelando a proposição de haver não aquela “erosão do capitalismo nacional”, antes sim a diversidade e, como aponta Diniz (2010, p. 17) a “variedades de capitalismo”. Para a autora, a literatura que ressalta este argumento “refuta o argumento da uniformidade, oferecendo uma abordagem teórica alternativa à perspectiva da homogeneização na direção do modelo neoliberal” (Ibid.).

Cresce a consideração de “estratégias nacionais alternativas de desenvolvimento e de formas diferenciadas de inserção na ordem global” (DINIZ, 2010, p. 17) refletindo a existência de uma variedade de caminhos possíveis mediante a realidade particular de cada Estado-nação, reconhecendo não mais uma única via para o crescimento, a via da lei do mercado.

Um duplo desafio é situado por Diniz (2010), ao abordar este novo direcionamento do Estado em países latino-americanos: “o de responderem aos efeitos adversos da crise internacional desencadeada a partir de setembro de 2008, coincidindo com forte pressão para definirem novas estratégias de desenvolvimento” (DINIZ, 2010, p. 08).

Soria e Silva (2013) chamam atenção para a forma de lidar com os fatores externos ao contextualizarem o Estado no âmbito global, em que a competição interestatal

presente se traduz pela disputa de poder. Uma recuperação parcial do papel ativo do Estado com limites à sua ação numa relação de interdependência deve considerar que há uma “disputa contínua e intensa pela autonomia, soberania ou supremacia dos Estados”. Esta disputa se traduz em “uma luta encarniçada de conquista ou reconquista de posições no plano internacional empreendida pelos Estados Nacionais e seus respectivos parques econômicos” (SORIA e SILVA, 2013, p. 467).

A estas discussões se articula a capacidade dos Estados em estarem lidando tanto com as questões externas quanto as internas. Num sentido relacional tais questões vão incidir sobre a tomada de decisão e os caminhos a serem construídos para a implementação de novas práticas de governo. Como analisa Evans (1993) colocar em prática novas políticas de governo se relaciona, portanto a capacidade do Estado na sustentação dos novos ideais, seus resultados e decisões políticas.

Evans (1993) ressalta que este processo não deve significar um insulamento do Estado, mas uma autonomia resultante da combinação dos fatores internos em sua coerência e dos fatores externos, numa conexão de forma inserida. O autor defende uma lógica dessa inserção que venha a contrapor a insulação, considerando o Estado em sua articulação com a sociedade.

A ênfase na "inserção" enquanto complemento necessário à autonomia não apenas contradiz a noção de que a insulação é a característica mais importante da capacidade, como também deriva de uma perspectiva weberiana. A inserção representa uma solução diferente à carência de capacidade. A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema (EVANS, 1993, p. 152).

A articulação entre Estado e sociedade proposta por Evans (1993) se aproxima das interpretações sobre Estado a partir do neoinstitucionalismo<sup>27</sup> tecidas por Marques

---

<sup>27</sup> O neoinstitucionalismo é uma perspectiva de pensamento dentro das ciências sociais que sofre expansão a partir da década de 1980 e revela novas possibilidades analíticas, porém não absolutamente fechadas, que consigam esgotar todas as questões exploradas. Constitui-se nas palavras de Marques (1996, p. 03), enquanto uma “teoria de médio alcance, reintroduzindo as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia”. Servindo como um “ferramental analítico de grande valia para o estudo do Estado e suas políticas públicas”.

(1996). A consideração de variáveis institucionais que podem incidir diretamente nesta relação são de importância para compreensão dos processos sociais e de formulação e implementação de políticas públicas (MARQUES, 1996). Neste sentido, as instituições assumem destaque e influência nos rumos e conteúdos das políticas públicas e nas estratégias dos atores envolvidos.

Nos estudos envolvendo políticas públicas, Marques (1996) vai ressaltar a existência de dois atores considerados fundamentais nas ações do Estado, “os agentes estatais e as corporações profissionais”. Não descartando completamente a autonomia do Estado, mas considerando haver variáveis institucionais que incidem neste processo, Marques (1996) ressalta a influência destes atores.

A existência de autonomia do Estado é normalmente aceita pelos estudiosos da política para os períodos de crise e os regimes totalitários. Para os neoinstitucionalistas, no entanto, estes períodos apresentam apenas de forma mais transparente um processo contínuo presente em todas as sociedades: grupos de funcionários estatais, especialmente de carreira, relativamente isolados dos interesses presentes na sociedade, são capazes de estabelecer políticas públicas de longo prazo distintas daquelas preconizadas pelos atores e grupos de interesses que se dirigem ao Estado (MARQUES, 1996, p. 17).

Marques (1996) analisa que o Estado guarda certa autonomia devendo ser estudada caso a caso dentro de particularidades que apresenta em cada situação histórica em sua relação com a sociedade. As instituições teriam aqui poder de influenciar os atores, incluindo também o Estado tanto na posição de ator ou autor de ações, moldando situações e resultados.

Processos tão diversos como a elaboração da constituição, o envolvimento em guerras, a democratização da política e o surgimento de eleições, a consolidação da burocracia de Estado, e a presença e importância de diversos atores, assim como o “timing” de todos estes processos, devem ser estudados integradamente. A articulação histórica específica destas questões para cada Estado em cada conjuntura define condições diferenciadas de construção das políticas de bem-estar, e explica o surgimento do Estado de bem estar paternalista norteamericano do pós-guerra civil, da proteção precoce da Alemanha de Bismarck e das alianças entre reformistas e trabalhadores na Inglaterra (MARQUES, 1996, p. 21).

Um caráter multidimensional é construído, portanto para a nova constituição do Estado ao garantir o teor relacional considerando as entidades privadas, as corporações e sociedade. A natureza institucional e organizacional é alterada e novos valores são incorporados e refletidos na política do governo implantada a partir da contestação das ideias pró-mercado e ganha centralidade as concepções

alternativas justificadas com base na ética, na equidade e sustentabilidade que dão suporte ao neodesenvolvimentismo.

Construir uma política econômica com essas bases e implementá-la envolve um longo prazo para os seus resultados, assim como um longo prazo para que os Estados também possam realizar esta construção e implementação. Numa autonomia relacional necessária seja com o setor privado, com a estrutura sindical e sociedade, os Estados nacionais em desenvolvimento se colocam neste desafio.

Conforme afirma Evans (1993, p. 156),

reconstruir o Estado é uma tarefa amorfa e frustrante, um projeto para décadas, se não para gerações. Apesar disso, a capacidade ampliada do Estado continua a ser uma exigência da política econômica eficaz, inclusive do ajuste estrutural sustentável. Buscar outra alternativa seria uma forma perigosa de utopismo. Transformar o Estado de problema em solução deve ser um item central em qualquer agenda política realista para o Terceiro Mundo.

### 3.1.2 Discursos e perspectivas do neodesenvolvimentismo

A proposta da política neodesenvolvimentista é colocada por diversos autores como alternativa pós mudanças guiadas para o mercado, numa tentativa de superar a orientação mercadológica e privatizante presente de forma marcante na década de 1990 em países emergentes da América - Latina. Emerge como uma política que pretende aliar as medidas para o crescimento econômico com desenvolvimento sustentado e social, com base na justiça social.

O discurso propagado é que não se trata de um resgate da política desenvolvimentista praticada enquanto política de governo dos anos de 1940-70, pois este já apresentava sinais de esgotamento ao ter início as ideias neoliberais em meados da década de 1980 e início de 1990. O desenvolvimentismo praticado nestas décadas em países da América - Latina, refletia a busca de domesticação do capitalismo nacional, com foco na industrialização e economia nacionais.

Uma noção ampliada sobre desenvolvimento se constrói e ganha novas perspectivas. Para Diniz (2010) a nova política nem tampouco se trata de um continuísmo das políticas neoliberais orientadas para o mercado. Para esta autora,

enquanto os anos 90 do século passado podem ser caracterizados pela primazia do modelo e da agenda neoliberal, a primeira década do terceiro

milênio está marcada pela rejeição desta agenda, associada a um movimento de aspiração por mudança nas políticas econômicas e sociais. Observa-se, a partir daí, a configuração de um contexto propício a um profundo processo de revisão de paradigmas (DINIZ, 2010, p. 10).

Abre-se espaço para a configuração de conflito de paradigmas a partir da revisão dos preceitos e das orientações pró-mercado em parte devido a sucesso alcançados por economias como a China, que apresentaram soluções próprias com certa autonomia na condução das reformas (DINIZ, 2010). Em parte também por resultados negativos pós-Consenso de Washington<sup>28</sup>, no qual a adesão incondicional aos seus preceitos resultou em “baixos índices de crescimento, estagnação, aumento da pobreza e da vulnerabilidade externa em diferentes partes do mundo” (DINIZ, 2010, p. 15).

Fatores externos e internos incidem diretamente sobre este quadro de novas estratégias dos Estados em busca do desenvolvimento conforme analisa Diniz (2010). Os fatores externos compreendem as questões do mercado mundial como o redirecionamento do eixo de potências econômicas tradicionalmente instituídas para a “ascensão de potências como a China e a Índia e os seus reflexos na geopolítica internacional” (DINIZ, 2010, p.10). Envolvem também “um fortalecimento de novas ideias e o crescente questionamento de paradigmas até então dominantes”. (Idem, p. 10), o que se relaciona às análises de Evans (1993) acerca da terceira onda de reflexão sobre o Estado.

Nas análises de Diniz (2010, p. 11), os fatores internos apontados referem-se às Democracias consolidadas em países latino-americanos, na forma de “democracia sustentada”. Para a autora, existe a formação diferenciada de democracia daquela alcançada até os anos 1980. Argumenta que “as novas democracias caminham gradualmente, mas de forma segura, para a estabilidade das regras da competição política” (DINIZ, 2010, p. 11). Alguns elementos corroborariam nesta análise como a alternância de poder por meio da democracia eleitoral, a instauração de princípios democráticos de liberdade política e de expressão, precisamente no Brasil a partir da Constituição de 1988.

---

<sup>28</sup> Formado a partir do declínio das idéias Keynesianas com a crise que se instalou o Consenso de Washington passa a ditar a estabilização econômica e equilíbrio fiscal. Prevê entre outras medidas a privatização, a desestatização, o estado mínimo para o social, focalização na pobreza extrema. BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesq. Plan. Eco.*, v.21, n.1, abr.1991).

O formato constitucional permitiu que o Brasil recuperasse a sua tendência histórica ao sistema pluripartidário. Tratava-se antes de tudo, de sepultar o legado autoritário, esta a palavra de ordem na época. Mas tratava-se também do fortalecimento dos valores democráticos, da amplitude dos direitos de contestação pública, da liberdade de oposição, observando-se ainda o aperfeiçoamento dos mecanismos de *accountability* vertical (DINIZ, 2010, p.12).

Ainda na perspectiva dos fatores internos que atravessam a América Latina, Diniz (2010, p. 13), vai situar a crescente insatisfação por parte de amplos setores da sociedade acerca da “perpetuação do binômio estabilidade econômica com sacrifício do crescimento econômico”, onde que se revela mais em fins da década de 1990. “Ganha realce a ideia da legitimidade da estabilização econômica, associada, porém, à crescente tomada de consciência acerca da necessidade de abrir espaço para políticas de desenvolvimento” (Idem, p. 13).

A partir destes fatores, se delineia uma nova visão sobre o desenvolvimentismo empreendido. Novos valores incorporados dentro da dimensão da ética, da equidade e da sustentabilidade podem ser encontrados como aspectos indivisíveis do neodesenvolvimentismo. Para Diniz (2010) a combinação da satisfação individual com a justiça social, o repensar sobre o fosso entre riqueza e pobreza, e a noção de sustentabilidade no uso dos recursos naturais, compreendem estas dimensões.

Neste sentido, não basta mais pensar somente em crescimento econômico, conforme o modelo antigo de desenvolvimento, com consequências negativas recaindo sobre a população mais desfavorecida, sem redistribuição de renda e acesso a bens públicos. Nem tampouco se pode na atualidade desconsiderar os danos causados ao meio ambiente pela exploração de matéria prima e descarte de dejetos industriais sem planejamento sustentável. São essas perspectivas propagadas, entre outras que realizam a diferença para o neodesenvolvimentismo, em articulação com seu contexto social, econômico e político realizado.

### 3.1.3 Do desenvolvimentismo ao neodesenvolvimentismo no Brasil: a proposta de uma nova institucionalidade nas políticas sociais

Nos anos de 1950, a estratégia do desenvolvimentismo fora impulsionada pelo pensamento Cepalino, cujos expoentes foram Raul Prebisch e Celso Furtado. Segundo estes autores, a industrialização dos países subdesenvolvidos seria a alternativa para a superação da pobreza e para a redução da desigualdade entre



eles e os países ricos. Consistia numa via para independência política e econômica alcançada mediante o crescimento econômico auto-sustentado (BIELSCHOESKY, 1988, p. 11). O modelo de substituição das importações fora defendido, sob o requisito do planejamento estatal e do protecionismo. O avanço do progresso tecnológico estaria assim articulado com a elevação da qualidade de vida da população.

A origem do desenvolvimentismo no Brasil data dos anos de 1930, período em que o Estado constrói as bases para que acumulação capitalista industrial pudesse se reproduzir (MENDONÇA, 1985, p. 28). Um dos pontos dessa base seria o controle do preço da força de trabalho, com esta ação o Estado evita o conflito direto entre os trabalhadores e os proprietários dos meios de produção.

No período entre 1930 a 1955, a política desenvolvimentista visa o desenvolvimento de um capitalismo autônomo. Contudo, este modelo se esgota na década de 1950, sendo substituído pelo modelo econômico de Juscelino Kubitscheck, que tentou superar a crise com a abertura da economia ao capital estrangeiro como analisa Mendonça (1985, p. 43).

Nesta época, a internacionalização da economia brasileira foi promovida na forma de empréstimos e investimento direto. A partir de então, desenvolve-se o modelo de capitalismo dependente e associado, cujo efeito foi uma maior concentração de capitais nas empresas, o aumento da inflação e da dívida externa. De acordo com Mendonça (1985), ao contrário do modelo de desenvolvimento com autonomia, “o país tornava-se mais dependente de investimentos maciços de capital e de tecnologia externos” (Idem, p. 61).

O aumento da desigualdade social, a concentração de renda, o aumento da pobreza, a superexploração do trabalho foram se tornando elementos presentes resultantes da política econômica adotada. Nas palavras de Sampaio Jr (2012, p. 674), o desenvolvimentismo representava

uma arma ideológica das forças econômicas e sociais que, no momento decisivo de cristalização das estruturas da economia e da sociedade burguesa, se batiam pela utopia de um capitalismo domesticado, subordinado aos desígnios da sociedade nacional.

A experiência brasileira demonstrou que o desenvolvimentismo não gerou crescimento econômico com equidade social. Além disso, o progresso tecnológico

ficou muito aquém do alcançado pelos países centrais. Por outro lado, o processo não provocou mudanças significativas na estrutura de desigualdade social.

A questão da desigualdade chega à década de 1980, tendo de ser enfrentada pelos governos democráticos, num contexto de estagflação. A necessidade de retomada do crescimento econômico e contenção da inflação se tornavam premente. A resposta chegou na década de 1990, com a aplicação do reajuste neoliberal. A privatização e os cortes dos gastos públicos eram medidas que se alinhavam aos interesses do FMI e do Banco Mundial, e eram defendidas ainda que comprometessem o crescimento econômico.

Segundo Boito Jr (2012), a política do neodesenvolvimentismo tem seu início no Brasil ainda na década de 1990, quando a política neoliberal a partir da segunda metade desta década começa a perder sua primazia com a insatisfação de setores do capital privado interno. Nesta época, a política econômica de ortodoxia liberal pautada no controle da inflação e contenção dos gastos públicos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), já não respondia de forma satisfatória para o crescimento econômico e social. O endeusamento ao mercado e consequente subpapel do Estado na promoção de estratégias alternativas são características dessa base convencional de fazer políticas econômicas.

Com a insatisfação gerada pela política macroeconômica de estabilização, passam a ser tecidas críticas a esta forma estruturante de fazer políticas. Ganha espaço de discussão no meio político e econômico a formação de políticas macroeconômicas estruturalistas de desenvolvimento, com foco no Estado forte, estabilidade macroeconômica, promoção de poupança interna, com discurso de renovação em suas bases valorativas e institucionais. Para Moraes e Saad (2011) é com Bresser-Pereira (2006) que encontramos a idealização dessas novas estratégias que impulsionaram a formação da política neodesenvolvimentista no Brasil<sup>29</sup>.

Tal política alcança sua projeção a partir de 2003, com o mandato do presidente petista, de centro-esquerda, eleito nas eleições presidenciais de 2002, Luís Inácio Lula da Silva, tendo seu seguimento com sua sucessora, a presidente Dilma

---

<sup>29</sup> Outros autores também discutem o neodesenvolvimentismo no Brasil, oferecendo críticas entre o velho desenvolvimentismo e as idéias neoliberais, com novas estratégias numa complementaridade entre Estado e mercado. Para maior aprofundamento ver em: SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; e MICHEL, R. (2005) Introdução. In.: Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimentos com equidade social. Barueri-SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Roussef, a partir de 2010. Não apresenta, no entanto ponto de consenso sobre seu caráter renovador, em parte pelo fato do novo governo que se estabelecia seguir cumprindo inicialmente com uma agenda de políticas pré-estabelecida no governo anterior, de FHC de centro-direita.

Nas análises de Diniz (2010), a característica que se segue ao neodesenvolvimentismo ao longo do primeiro governo de Lula pode ser definida a partir de dois pontos de inflexão: continuidade e descontinuidade. Este último ponto ganha relevância e dá visibilidade a um governo designado de transição como indica Diniz (2010). Para a autora,

não me parece pertinente considerar o governo Lula como simples retomada de reformas ou de políticas macroeconômicas executadas durante a chamada Era Fernando Henrique Cardoso. Não que não haja pontos de continuidade. Sabemos que os há, sobretudo, no âmbito da estabilização monetária e da disciplina fiscal. Mas o que gostaria de salientar é que os pontos de descontinuidade são mais relevantes do que as linhas de continuidade. Este traço, aliás, é típico de qualquer governo de transição. Segundo meu ponto de vista, o governo Lula pode ser designado, apropriadamente, como um governo de transição (DINIZ, 2010, p.9).

O neodesenvolvimentismo tornara-se então uma estratégia do governo petista, na defesa de uma alternativa ao projeto neoliberal. Segundo Castelo (2012), no documento “Um outro Brasil é possível”, elaborado por economistas do PT para as eleições de 2002, a ruptura com o neoliberalismo é defendida “por meio de políticas de inserção soberana no mercado mundial, de inclusão social e de crescimento econômico orientado pelo planejamento estatal” (CASTELO, 2012, p. 626). Tal perspectiva foi alterada em 2002, no momento da campanha eleitoral, quando foi anunciada a “Carta ao Povo Brasileiro”. Segundo Castelo (2012), já não há mais a intenção de ruptura, mas “o compromisso com uma transição progressiva e pactuada” (MERCADANTE, 2010, p.37 apud CASTELO, 2012, p. 626). O neodesenvolvimentismo no governo petista oscilou no governo, tendo o período entre 2003 a 2006 admitido as políticas neoliberais e o período entre 2007 e 2008 se voltado ao projeto neodesenvolvimentista original como aponta Castelo (2012, p. 626).

Moraes e Saad-Filho (2011) também identificam um ponto de inflexão. Para os autores, o segundo mandato do governo Lula é marcado, por uma “inflexão, e os resultados macroeconômicos foram positivos em termos do crescimento do PIB,

fortalecimento de grandes empresas nacionais (estatais e privadas), distribuição de renda e redução da pobreza” (Ibid., p. 516).

Boito Jr. (2012) articula outros elementos que coexistem e se influenciam na caracterização dessa renovada política econômica e social, como a recuperação do salário mínimo que junto aos programas de transferência de renda contribuem para a elevação da capacidade de consumo da população pobre, podendo ser incluído também a universalização do acesso a bens e serviços públicos ; além da

b) forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais a uma taxa de juro favorecida ou subsidiada; c) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; d) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica e e) incremento do investimento estatal em infraestrutura (BOITO JR., 2012, mimeo.)

Sobre este quadro, Sampaio Jr. (2012), vai analisar que estaria havendo uma “fantasiosa falácia” no Brasil de um novo desenvolvimento. Para o autor, a busca de conciliação de aspectos positivos do neoliberalismo com aspectos positivos do antigo desenvolvimentismo como, por exemplo, respectivamente, austeridade fiscal e sensibilidade social, entre outros, estaria criando um “hibridismo acríptico”.

A obsessão em depurar o lado ‘negativo’ e condensar os aspectos ‘positivos’ dos dois pólos que condicionam o novo desenvolvimentismo assume a forma de um hibridismo acríptico que se firma menos pela originalidade de sua interpretação e mais pela contraposição de suas proposições alternativas aos dogmas da ortodoxia. Assim, toda a reflexão neodesenvolvimentista enquadra-se perfeitamente na pauta neoliberal. Na prática, a terceira via torna-se uma espécie de versão *ultra light* da estratégia de ajuste da economia brasileira aos imperativos do capital financeiro (SAMPAIO JR., 2012, p. 680).

Um hibridismo também é ressaltado por Moraes e Saad-Filho (2011), ao analisar que com base nas novas ideias acerca do neodesenvolvimentismo,

a partir de 2006, o governo Lula passou a adotar novas iniciativas e políticas que se mesclaram às políticas macroeconômicas neoliberais, estabelecendo-se, dali em diante então, a política econômica híbrida que caracterizou esse governo até 2010, e que parece persistir no governo de sua sucessora (MORAES E SAAD-FILHO, 2011, p. 509).

Apesar do debate entre continuísmos e descontinuísmos, a marca primeira do neodesenvolvimentismo é a sua existência em tempos de neoliberalismo. O uso do

termo desenvolvimentismo<sup>30</sup> de forma atualizada se deve também em parte pelo caráter de transferência de renda associado à busca de crescimento econômico do capitalismo brasileiro tendo o social como eixo para o desenvolvimento, mas ainda dentro das condições de um sistema capitalista neoliberal, como afirma Boito Jr. (2012).

No bojo desses discursos e perspectivas o ponto em que queremos ressaltar nossas análises diz respeito às reflexões de Castelo (2012). Na visão de Castelo (2012, p. 629), o debate do neodesenvolvimentismo tem sido “unilateralmente estabelecido com os neoliberais”, o que destituiu a propaganda ultrapassagem das medidas neoliberais. Na sua avaliação, este debate fora esvaziado do seu potencial transformador, por não articular a implementação de reformas estruturais com apoio popular e nem reafirmar as lutas anti-imperialistas e antilatifundiárias como condicionantes para superar o subdesenvolvimento, uma pauta presente na proposta anterior do desenvolvimentismo (2012, p. 630). Em suas palavras,

hoje, o novo desenvolvimentismo reduz as lutas de classe ao controle das políticas externas, econômica e social para operar uma transição lenta e gradual do neoliberalismo para uma quarta fase do desenvolvimentismo. A grande política é, portanto, esvaziada do seu poder transformador, dando lugar a uma política de gestão técnica dos recursos orçamentários (CASTELO, 2012, p. 630).

Esvaziado, portanto da possibilidade de transformação social, o que se observa é um redirecionamento, em termos de formulação e implementação de políticas sociais com uma centralidade da Política de Assistência Social em especial atenção para os PTRs. O esgotamento do modelo de substituição das importações, durante a década de 1980, acentuou a crise que desafiou o protagonismo do Estado na implementação das políticas sociais. No desenvolvimentismo, estas políticas eram derivadas da necessidade de controle da classe trabalhadora, devido aos conflitos oriundos da produção. Era a intervenção política sobre o mundo do trabalho a fonte para a sua formulação. A articulação entre política social e trabalho era o fundamento para a concepção de justiça social, de forma que a inserção no mercado formal significava a via de acesso à cidadania.

---

<sup>30</sup> Em termos de diferenciação com o desenvolvimentismo aplicado no Brasil historicamente podemos citar algumas características como menor importância atribuída ao desenvolvimento do parque industrial local, em parte pela maturidade do setor industrial no país; menor relevância ao mercado interno; articulação com uma fração da burguesia; retirada do Estado como investidor, entre outras (BOITO JR, 2012; SORIA E SILVA, 2013).

No contexto atual da política neodesenvolvimentista, a proposta se altera, pois a questão da equidade passa a ser encarada como uma questão de acesso à renda, e não apenas a empregabilidade. Neste sentido, a implementação dos PTRs requer necessariamente o crescimento econômico, confirmando o pressuposto de que é preciso crescer para então distribuir.

Segundo Bresser Pereira (2004), a diferença entre o novo desenvolvimentismo e o velho consiste basicamente em três aspectos: maior abertura do comércio internacional, maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade econômica, o que reafirma aquela relação. De acordo com sua análise,

o mercado e o setor privado têm, hoje, um papel maior do que tiveram entre 1930 e 1980: a forma do planejamento deve ser menos sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada ( PEREIRA, 2004, p. 2-3).

A relação então estabelecida entre políticas sociais, via PTRs, e o êxito da política econômica acaba por condicionar por sua vez o êxito da proposta de redistribuição de renda.

Políticas sociais – como de renda mínima - implementadas em um contexto de crescimento baixo podem se revelar limitadíssimas, ou seja, incapazes de garantir uma maior igualdade porque transformam os seus beneficiários em dependentes “migalhas” em um contexto em que as oportunidades de melhora efetiva de renda estão restritas. Tais políticas implementadas em economias estagnadas são soluções emergenciais necessárias, mas estão longe de ser soluções permanentes. Há talvez um risco mais grave, podem se transformar em meras políticas assistencialistas, com todos os riscos políticos inerentes a estes processos (SICSÚ; DE PAULA e MICHEL, 2007, p. 523).

Em síntese, o debate acerca do neodesenvolvimentismo se reflete na implementação dos PTRs, visto que estes programas tanto podem servir à reprodução do assistencialismo, sem alterar significativamente a cultura política clientelista, quanto podem guardar um potencial de transformação. A articulação entre o neodesenvolvimentismo e os PTRs segue na base da política econômica, reafirmando o crescimento econômico como uma condição para melhor distribuição de renda, integração social e ampliação das políticas sociais. Neste sentido, compreender esta relação significa reconhecer a articulação estreita entre a política econômica e as condições de efetivação à implementação destas políticas.

A expansão dos Programas de Transferência de Renda e elevação do salário mínimo ao longo dos mandatos petistas se deve, portanto a uma inflexão do Estado

a partir de 2006, em busca da consolidação da relação com o desenvolvimento econômico, com um discurso que procura responder ao objetivo de redução da desigualdade da distribuição de renda (MORAES e SAAD-FILHO, 2011). Ganha destaque entre os programas de transferência de renda, o Programa Bolsa Família revelando um processo de colocar à dianteira, medidas de proteção social via política de Assistência Social. O que pode conjurar tanto um sucesso quanto não, pois a redistribuição de renda está dependente do crescimento da política econômica, tendo condicionada sua expansão ao grau de crescimento econômico.

### 3.2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM TRAÇO DA POLÍTICA NEODESENVOLVIMENTISTA

O PBF é o Programa do Governo Federal instituído pela Medida Provisória nº132 de 20 de outubro de 2003, Lei nº10836 de 09 de janeiro de 2004 e pelo Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, que prevê a transferência direta de renda com condicionalidades, para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, estando sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

É destinado às famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* atualmente, de até R\$140,00 mensais, e associa ao repasse do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos como saúde, educação, alimentação e assistência social por meio de cumprimento às condicionalidades. Constitui-se assim num programa de transferência de renda condicionado, com vistas a romper com possíveis práticas assistencialistas, como analisam Silva, Yazbek e Giovanni (2007).

O Bolsa Família, que tem coordenação unificada, atribui uma grande ênfase em contrapartidas ou condicionalidades que devem ser assumidas pelas famílias beneficiárias, sob a justificativa de fazer com que o Programa seja capaz de romper com o viés assistencialista que tem marcado as Políticas Sociais brasileiras. Nesse sentido, as contrapartidas indicadas são as seguintes: manutenção de filhos em idade escolar na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde, com a manutenção do cartão de vacinas atualizado; frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina; retorno de adultos analfabetos à escola, devendo todas as famílias participar de ações de educação alimentar que devem ser oferecidas pelo governo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 138).

A família é chamada à corresponsabilidade destas ações, no sentido de buscar o acesso a estes direitos e participar na fiscalização da política de transferência. Cunha (2009) defende que é preciso dar um entendimento às condicionalidades como

um contrato entre as famílias e o poder público. Ao mesmo tempo que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que este possa receber o benefício mensal, o reforço no cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação amplia o acesso aos direitos sociais básicos para as famílias que recebem o benefício financeiro (CUNHA, 2009, p. 339).

É critério para inclusão a renda *per capita*, mas para a permanência no Programa se faz necessário o cumprimento portanto das condicionalidades. O atendimento ao benefício é previsto para estas famílias e mantém o repasse de até cinco variáveis no valor de R\$32,00 por criança de até 15 anos e 11 meses; duas variáveis do Benefício Variável Jovem (BVJ), no valor de R\$38,00 para os jovens de 16 aos 17 anos completos; uma variável para as gestantes e nutrizes no valor de R\$32,00 (não podendo neste caso, ultrapassar as cinco variáveis apontadas anteriormente). Bem como uma Variável Básica no valor de R\$70, 00 para as famílias em extrema pobreza, com renda per capita inferior a R\$70, 00, concedido mediante avaliação da equipe da Gerência do PBF.

No ano de 2012, foi instituído dentro do PBF, o BSP – Benefício para a Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância, que corresponde ao repasse de valor necessário à família para que ela possa superar os R\$70,00 mensais por pessoa, em caso de família em pobreza extrema, apresentando renda *per capita* de até R\$70, 00. Mesmo para aquela família que já recebe todas as variáveis.

Os quadros a seguir proporcionam visualizar as combinações possíveis no recebimento do Benefício:



Quadro 1 Famílias com renda *per capita* familiar mensal de até R\$70

Número de gestantes, nutrizes, 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\$ 70,00
1	0	Básico+ 1variável	R\$ 102,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 134,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 166,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 198,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 230,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 204,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 236,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 268,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 210,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 242,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 274,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 306,00

Nota: Esta tabela não contempla o BSP.

Quadro 2 Famílias com renda *per capita* familiar mensal de R\$70 a R\$140

Número de gestantes, nutrizes, 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\$ 32,00
2	0	2 variáveis	R\$ 64,00
3	0	3 variáveis	R\$ 96,00
4	0	4 variáveis	R\$ 128,00
5	0	5 variáveis	R\$ 160,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 134,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 166,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 198,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 172,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 204,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 236,00

Fonte: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario/beneficio-valor>. Acesso em 05 de abril de 2014.

O PBF que “situa-se no âmbito de combate à fome e à pobreza, representando, no entendimento de seus idealizadores, uma evolução dos PTR, ao incluir a perspectiva da responsabilidade partilhada entre a União, Estados e Municípios” (SILVA, 2007, p. 136) e a família como beneficiária, representa um componente do sistema de proteção social brasileiro.

À família<sup>31</sup> como unidade beneficiária é considerado o conceito, que fundamenta o PBF, de ser “um grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, que formam um grupo vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”. Revela posturas contemporâneas no entendimento de família e seus novos arranjos.

<sup>31</sup> Conceito constante no Inciso I, do parágrafo 1º, do Art. 2º do Projeto de Lei de Conversão incluso na Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003,

A partir da articulação das estratégias do Fome Zero<sup>32</sup> com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foram dados os passos de uma publicização maior da questão social, da fome e da miséria no Brasil do início do Século XXI, evidenciando a desigualdade e a concentração de renda que nem os programas e políticas sociais anteriores de transferência de renda conseguiram emergir a problemática e ter alguma eficácia de seus objetivos.

No cerne dessas articulações se coloca, portanto o PBF com ações que trazem a partir daquele eixo um entendimento da fome, conforme ressaltam Menezes e Santarelli (2013, p. 16) de “identificação como forma aguda da pobreza e exclusão social e econômica”. Desencadeando um posicionamento e uma abordagem diferenciada, agora “interdisciplinar para explicar e intervir no fenômeno da fome, por meio de uma estratégia multissetorial”.

Neste âmbito, é preciso ressaltar que

os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder pelo menos a três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? No fundo, essas questões estão no cerne da organização das políticas públicas de proteção social que o mundo atual conhece (SILVA, 2007, p.16).

O Programa Bolsa Família agregou de forma paulatina os PTRs instituídos anteriormente, como o Bolsa-Escola, o Vale-Gás, o Cartão-Alimentação, o Bolsa-Alimentação e mais recentemente o PET, refletindo nas palavras de Silva (2007, p.93) mudanças “qualitativas na direção da construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, de abrangência nacional”.

O intuito com esta unificação era melhor organizar a disposição das transferências monetárias devido os vários programas existentes, um verdadeiro “emaranhado de políticas sociais” de acordo com as análises de Soares e Sátyro (2009 apud THOMÉ, 2013, p. 116), representando um “caos’ o gerenciamento de tantos programas em diferentes instâncias ministeriais”.

---

<sup>32</sup> “A estratégia Fome Zero, lançada em 2003, é resultado de um processo de participação e mobilização da sociedade civil e da determinação política do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que nos primeiros dias de seu governo apontou a luta contra a fome como uma prioridade de sua gestão”. (MENEZES E SANTARELLI, 2013, p. 16). Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>. Acesso em: 07 de abril de 2014.

Em que pese as análises da década de 1990, realizadas anteriormente, e as constantes indicações da economia globalizada, o giro político e econômico dado pelo país nas eleições de 2002 conduziu o Brasil do Governo Lula (2003-2010), a uma nova realidade social a partir da aplicação da política macroeconômica neodesenvolvimentista, conforme analisado acima.

Uma retomada das reconfigurações das políticas públicas é engendrada e um olhar mais estratégico é direcionado para o social, ao ampliar as experiências já existentes no Governo FHC e reestruturar a agenda social. Apesar de, como afirma Thomé (2013, p. 118) as experiências de PTRs não terem significado “uma reforma no setor social”, devido mesmo a não articulação com o Poder Legislativo.

No entanto, é possível também considerar os esforços na expansão do PBF e seus melhoramentos nos últimos anos, incluindo variáveis de pagamento de benefício aos jovens e mulheres gestantes e nutrizes, e recentemente o BSP já no Governo Dilma. No ano de 2014, o PBF beneficia cerca de 13,8 milhões de famílias, aproximadamente 50 milhões de brasileiros<sup>33</sup>. Conforme afirma Thomé (2013, p. 119), o PBF em termos de abrangência está em quarta colocação no “País em pessoas assistidas, ficando atrás apenas dos beneficiários do Sistema Único de Saúde (SUS), da Educação e da Previdência Social. Em termos absolutos, é o mais amplo do mundo neste gênero”, alterando o que era comumente institucionalizado no trato da pobreza, como políticas setoriais e programas sobrepostos e de pouco abrangência.

Podem ser articulados dentro da política de transferência de renda, os reajustes anuais do salário mínimo, que tiveram no período dos oito anos do Governo Lula “um aumento real de 53%” (THOMÉ, 2013, p. 105). Ademais, a articulação do benefício às propostas de inclusão produtiva contribuiu para uma redefinição do quadro de inserção no mercado de trabalho e desqualificação dos trabalhadores.

Os resultados foram favoráveis, como analisam Menezes e Santarelli em publicação do IBASE (2013).

O Brasil alcançou extraordinários resultados na última década em termos da redução da pobreza e da mobilidade social das classes E e D para a classe C. em números absolutos, estima-se que, nos anos que correspondem aos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), 28 milhões de brasileiros saíram da condição de pobreza, segundo estimativa

---

<sup>33</sup> Disponível em: <http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/node/124>. Acesso em: 09 de abril de 2014.

do Governo Federal baseada em estudos da Fundação Getúlio Vargas e do IPEA.

O êxito que se expressa nesses resultados deveu-se a um conjunto de fatores, desde a recuperação efetuada no valor do salário mínimo, passando pela crescente incorporação de trabalhadores no mercado formal e relevante acréscimo na geração de empregos, até a consolidação de uma política de seguridade social, descrita anteriormente. Dos 8% de crescimento da renda dos 20% mais pobres nesse período (2003-2009), 6% foram provenientes do trabalho, o que demonstra o peso desse item no resultado alcançado. Assim, pode-se concluir que, ao lado de toda a contribuição dada pela 'rede de proteção social' construída, o processo de inclusão produtiva em uma conjuntura de crescimento econômico foi decisivo para a inclusão social desses milhões de brasileiros (MENEZES; SANTARELLI, 2013, p. 40).

O incremento dado no Governo Dilma, a partir de 2011 com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, Decreto nº 7.492 de 02 de junho de 2011 coordenado pelo MDS, representa o reconhecimento da necessidade de continuidade e expansão dos PTRs ao analisar que ainda existem milhões de brasileiros na situação de extrema pobreza. Menezes e Santarelli (2013) afirmam que o Governo reconheceu a existência de aproximadamente 16,2 milhões de brasileiros<sup>34</sup> em condições de extrema pobreza, sendo mister o alcance destes a partir de novas estratégias lançadas.

Assim, o Plano reforça o compromisso com objetivos de elevação da renda familiar *per capita* dos que estão em extrema pobreza, ampliação do acesso dos mais pobres aos serviços públicos e o incremento de ações de inclusão produtiva rural e urbana (BRASIL, 2011), assumindo como diretrizes em seu Art. 3º.

I – garantia dos direitos sociais;

II – garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidade de ocupação e renda;

III – articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e

IV – atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade (BRASIL, 2011).

A estruturação do PBF, sua organização e transferência de valores às famílias e aos municípios encontram-se centralizados na esfera federal. Sua gestão e implementação encontram-se descentralizadas nas esferas estaduais e municipais,

---

<sup>34</sup> Com base nos dados do IBGE dos brasileiros em extrema pobreza, sem renda (6,8 milhões), acrescidos dos que estão entre a renda *per capita* de R\$1,00 a R\$70,00.

associados a Coordenações das Secretarias relacionadas à Assistência Social. Transferência de renda, condicionalidades e programas complementares constituem seus principais eixos. Educação, Assistência Social e Saúde compreendem sua área de abrangência, envolvendo ações ligadas ao Ministério da Educação, MDS e Ministério da Saúde para o acompanhamento das condicionalidades. Sendo organizadas Coordenações locais.

Assim, o PBF está dependente de ações interligadas tanto entre Ministérios quanto entre esferas administrativas, seja União, Estados e Municípios para sua gestão, que no âmbito municipal está vinculada à gestão da Assistência Social. Seguindo o propósito de análise da gestão, é que o estudo se detém a seguir, na relação do PBF com a Assistência Social.

### 3.3 PBF E A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Programa Bolsa Família articula-se à política pública de Assistência Social<sup>35</sup>, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS<sup>36</sup>) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS<sup>37</sup>) por permitir a garantia de uma renda às famílias pobres nos moldes das referidas leis e com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS<sup>38</sup>) por ser articulado à sua estrutura para implementação do Programa por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Tanto a LOAS quanto a PNAS, definem “parâmetros conceituais que orientam a reorganização da rede socioassistencial, considerando a sistematicidade de serviços e sua relação com programas, projetos e benefícios, e a complexidade dos serviços por eixo de proteção no vínculo SUAS” (COLIN; SILVEIRA, 2007, p. 162). Na relação com a PNAS cabe ao Estado, nas palavras de Couto (2009, p. 208) “garantir que ela realmente atenda a ‘quem dela necessitar’, guardando os princípios da

---

<sup>35</sup>A Assistência Social é integrante do Sistema de Seguridade Social pública, juntamente com Saúde e Previdência Social.

<sup>36</sup> Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

<sup>37</sup> BRASIL. Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004b. Política Nacional de Assistência Social. (DOU 28/10/2004). Disponível em: <http://www.sedest.df.gov.br/sites/300/382/00000877.pdf>. Acesso em: 02 de ago. 2012

<sup>38</sup> Regulamentado pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social.

igualdade de acesso, da transparência administrativa e da probidade no uso do recurso público”.

O SUAS consiste num sistema público que organiza os serviços socioassistenciais de forma descentralizada, em cumprimento à diretriz de descentralização político administrativa constante na PNAS. Articulando recursos e cooperação dos três níveis de governo, compreende um modelo de gestão participativa para o financiamento e execução da PNAS. Nas palavras de Colin e Fowler (2007, p. 111) representa um “novo marco regulatório”, por conter avanços significativos para a consolidação da Assistência Social como política pública.

É em torno da proteção social que a rede socioassistencial prevista no SUAS está articulada. As ações previstas são “direcionadas a proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento das necessidades sociais” (COUTO, 2009, p. 211). Por sua vez, a proteção social está articulada em proteção básica e proteção especial. Considerado dentro do contexto da PNAS, o PBF se relaciona à proteção social básica, com características de ser

independente de contribuição prévia e por direcionar-se para a população alvo da Política de Assistência Social, tendo nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) a porta de entrada municipal e o espaço de acolhimento e de atendimento das famílias beneficiárias (SILVA, 2010, p. 23).

O PBF faz parte do conjunto de PTRs que integram o Sistema Único de Assistência Social, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os Benefícios Eventuais<sup>39</sup>. São oferecidos no âmbito dos CRAS que constituem unidades públicas da Assistência Social implantados pelo SUAS. Tais unidades atuam na oferta de serviços e ações públicas, possuindo a função de gestão territorial da rede de assistência social básica. Compreendem *lôcus* preferencial de realização de preenchimento de formulário principal de cadastramento no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico<sup>40</sup>) e de acompanhamento social das famílias beneficiárias do PBF ou não.

---

<sup>39</sup> Regulamentados pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência social (LOAS), alterada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica>. Acesso em 24 de ago. de 2013.

<sup>40</sup> Disciplinado pela Portaria nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e é obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários do PBF.

Os cadastros sofrem processamento pela Caixa Econômica Federal, que é o Agente Operador do CadÚnico, responsável por atribuir um número de identificação social (NIS) a cada família cadastrada. É também o agente pagador dos benefícios. Ressalta-se que cabe ao MDS a exclusiva competência de inclusão das famílias com perfil, no PBF.

O CadÚnico é utilizado ainda como mecanismo de seleção de público-alvo para diversos outros programas e benefícios sociais, tais como: Tarifa Social de Energia Elétrica; Carteira do Idoso; Isenção de taxas para concursos públicos; Telefone Social, Aposentadoria para segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, entre outros.

No desenho das políticas articuladas compõe-se o quadro de proteção social básica incluindo o PBF no bojo dos Programas de Transferência de Renda. Apesar de suas diretrizes institucionalizadas, desafios ainda existem para serem superados e não lhe foram poupadas críticas e problematizações. Posicionamentos e debates do meio acadêmico e político e de pensadores foram surgindo, colocando em pauta a fundamentação dos PTRs e do PBF e a validade dos resultados alcançados. Neste sentido, o levantamento de alguns debates e considerações se faz pertinente.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES E DEBATES ACERCA DOS PTRs E DO PBF

Os PTRs, em especial o PBF, se colocam na atualidade com uma expansão que caracteriza as políticas públicas de alocação monetárias contemporâneas em seu poder de alcance em números de beneficiários, apesar das discussões sobre seu caráter condicionado e ainda focalizado, tendo o combate à pobreza sua expressão principal. Surgem críticas e debates, na década de 1990 e início dos anos 2000, acerca da focalização e do modo de como a pobreza estava sendo tratada e as políticas encaminhadas.



A autora Sposati (1997), chamou a atenção para o uso destes programas na esfera do favor, do personalismo e do esvaziamento de políticas públicas.

Um programa de renda mínima pode ter uso personalista. Pode também ter caráter neoliberal, se contribuir para o desmanche de políticas públicas e favorecer a compra de serviços sociais privados, já que transfere numerário e não serviços. Outro aspecto fundamental é de não fazer do Programa de Renda Mínima o esvaziamento de propostas de justos salários e de geração de renda aos que estão subempregados, tornando-se uma forma compensatória precária diante da inexistência de uma política de emprego e renda (SPOSATI, 1997, p. 137).

Ivo (2008) ao realizar análise sobre a prevalência dos programas com foco na pobreza defende que

a política social centrada no combate à pobreza reorienta-se, então, para o objetivo de reduzir os efeitos adversos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva, institucionalizando-se à margem do campo da proteção social e operando através de um novo modelo da política social: o da focalização em favor de ações de urgência, de caráter mitigador e compensatório da assistência à pobreza, para grupos selecionados (IVO, 2008, 187).

Tais questões colocam em evidência as discussões de ser o Programa Bolsa Família um fim ou um “meio transitório para a emancipação social dos beneficiários” como ressalta Moura (2007, p. 121). Boito Jr. (2012), contribuindo para as discussões, vai situar tanto o PBF quanto o BPC como instrumentos da política do neodesenvolvimentismo como forma de reproduzir uma massa desorganizada social e politicamente, “convocada a intervir no processo político apenas por intermédio do voto para sufragar os candidatos da frente neodesenvolvimentista” (BOITO JR., 2012, mimeo).

Tratam-se de críticas que argumentam um redirecionamento no campo do tratamento dispensado à pobreza, rumo à individualização, com um deslocamento de ações implementadas sobre a relação entre trabalho e proteção social para o direcionamento de implementação de políticas locais de inserção social, com perdas da integração social e mobilidade pelo mundo do trabalho. Neste âmbito, Ivo (2008) analisa que na contemporaneidade, a questão passa pela inserção dos ‘cidadãos’ no mercado consumidor, tendo as políticas dos PTRs uma desconexão com a geração de emprego.

A estas reflexões se articulam as análises construídas por Mota (2010) de que estaria sendo processada uma centralidade da Política de Assistência Social, no sentido desta prevalência dos programas de transferência de renda sem um

acompanhamento articulado com outras políticas setoriais, inclusive as que participam da Seguridade Social - Saúde e Previdência.

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social.

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho (postulado inexistente na sociedade regida pelo capital), seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social públicas (MOTA, 2010, p. 141).

No que se refere as discussões que se colocam de serem os PTRs uma nova institucionalidade ou reinvenção do que já havia, a autora Silva (2007, p. 37), nos coloca duas possibilidades de orientação, enquanto produto de orientações político-ideológicas, presentes no debate e experiências brasileiros:

- a) Transferência de Renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos liberais/neoliberais, mantenedores dos interesses do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Tem como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza;
- b) Transferência de renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando à garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social.

Neste sentido, as críticas à focalização se colocam, pois a ela se contrapõe o argumento em defesa da universalização dos direitos sociais prevista constitucionalmente. Colocam em destaque, portanto a validade dos PTRs sobre o alcance tanto da superação de pobreza quanto o alcance de cidadania. Considerando ainda estes posicionamentos a linha de análise que se segue conforme Mota (2010) é de que há em curso uma nova estratégia de enfrentamento da pobreza sendo conduzida, uma reengenharia social sendo tecida num padrão

que lança a assistência social na dianteira dos direitos sociais, tornando-a regra geral, “transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil” (Ibid., p. 134). O que se traduz num sentido de cunho ideológico sendo tecido a partir de uma capitalização política da assistência, como ‘carro-chefe’ na solução da pobreza.

Iniciando algumas reflexões, a centralidade da pobreza dentro dos PTRs em busca justamente da sua superação, segue uma lógica enquanto fenômeno característico não somente do Brasil. Para Ugá (2004, p. 55) se torna

notória a centralidade que o conceito pobreza passou a assumir desde início dos anos 1990, sobretudo em função de sua ampla utilização, tanto em relatórios de organismos internacionais quanto em documentos de formulação e avaliação de políticas públicas, principalmente de países seguidores das recomendações dessas agências.

Se o discurso oficial no Governo Lula inicialmente era o de luta contra a fome e a pobreza, o discurso oficial no Governo Dilma, sua sucessora, é “Tirar o pobres da extrema pobreza”. “Dar-lhes dignidade de vida e bem estar”, representando um outro discurso que gera a articulação com a cidadania.

A pobreza entendida pelos Governos recentes em sua multidimensionalidade, ao ser articulado ações interministeriais em seu enfrentamento, numa articulação da saúde, educação e trabalho, reflete um posicionamento de entender seus fundamentos para além da esfera estritamente econômica. Historicamente esta visão limitada era o caminho de se pensar a pobreza, gerada tão somente por um desequilíbrio social devido à incapacidade do indivíduo de se inserir no mercado produtivo competitivo.

Sofrendo pouca intervenção estatal na sociedade pré-industrial, a pobreza não era problematizada. Era tida de forma naturalizada, cabendo ao setor privado as ações públicas de caridade. Como afirma Stein (2000, p. 134), nas “sociedades pré-industriais, era considerada um fenômeno natural e necessário, no sentido de tornar os pobres laboriosos e úteis à acumulação de riquezas das nações em formação”.

A necessidade de intervenção estatal ou privada sobre a pobreza não recorria ao fato de se reconhecer que ela estaria sendo resultado negativo da consolidação do sistema produtivo, de forma desigual, e de que o “mercado” estaria promovendo relações injustas. A lógica do mercado aqui seria de uma

utopia meritocrática, fundada na crença de que o problema da igualdade restringia-se à possibilidade de que todos os cidadãos tivessem acesso aos recursos que os armariam para a competição no “mercado” e na crença de que o jogo desimpedido da oferta e da procura seria suficiente para premiar os mais capacitados (SANTOS, 1979, p. 18).

Transferia-se a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres, tidos como inferiores. A pobreza sofre intervenção estatal nas sociedades industriais, pelos movimentos em torno da problematização dos problemas sociais por parte dos trabalhadores, vindo a se constituir enquanto questão social, “tornando-se, portanto, um problema a ser enfrentado e resolvido” (STEIN, 2000, p, 135).

Apesar deste posicionamento histórico para seu enfrentamento, a pobreza ainda guardou seu entendimento na esfera econômica por parte do estado contemporâneo. Silva, Yazbek e Giovanni (2007, p. 91), sobre a década de 1990, vão destacar que por parte do governo, a “principal prioridade era a manutenção da estabilidade econômica, orientada pelo entendimento de que a redução da pobreza e o trato da questão social são uma variável da economia”.

Abranches (et al., 1987), já na década de 1980 entendeu que a pobreza põe em evidência uma realidade marcada pela falta, pela impossibilidade imposta de ter e de acessar meios para ter. O mesmo afirma que

pobreza é destituição, marginalidade e desproteção. Destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e consumo; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à vida e ao bem-estar (ABRANCHES et al., 1987, p. 16).

A relação da pobreza com o não acesso ou acesso limitado leva a um entendimento mais aberto desta categoria, saindo da esfera dos determinismos econômicos do mercado. A repressão ao acesso das possibilidades de ter é abordada por Demo (1991, p. 10) que amplia o conceito tratando de que não é somente o “não Ter”, ser destituído materialmente, mas também ser “coibido de Ter”, passando sua interpretação pelo crivo da discriminação e da injustiça.

Neste sentido, a pobreza é vista de forma complexa. Aos seus traços atribuídos de objetividade e materialidade passam a ser associados os traços qualitativos, de entendimento que a falta afeta não somente as condições físicas e materiais, mas também interfere diretamente na formação dos indivíduos, indicando também barreiras ao ‘Ser’. Traços qualitativos estes que ganham na contemporaneidade da política dos PTRs um lugar. Neste viés mais complexo, a pobreza e sua superação

passam também pela promoção da cidadania. O que vai na contramão da “gestão da pobreza”, compreendida para Jaccoud (2009, p. 67) quando a discussão do combate à pobreza está associado a direitos e cidadania.

O discurso de defesa da cidadania obteve maior repercussão no Brasil proveniente da instalação do Estado Democrático de Direito, com os anseios democráticos de participação social e acesso aos direitos públicos. Seu entendimento se relaciona primeiramente à conquista desses direitos, mas não se esgota na possibilidade de acessá-los. Ao contrário, diz respeito também ao envolvimento e interação com as políticas públicas, à promoção de todas as potencialidades do indivíduo no usufruto de todas as possibilidades dos seus direitos e de relação contínua com eles.

Para Draibe (1990), a associação entre direito social e cidadania deve ser pensada, pois há a possibilidade dos direitos se darem enquanto de “natureza quase-universal”, o que colocaria em questão a cidadania. Além do mais, ainda refletem uma seletividade, apesar da “forte tendência atual à universalização (...), principalmente no âmbito dos programas de suplementação alimentar, de atenção aos menores ou a idosos” (DRAIBE, 1990, p. 19).

Conquistada institucionalmente, a cidadania no Brasil, mesmo tendo seus reveses de dissonância entre o instituído e o efetivo, não se configura a mesma do início de sua história no país e nem se configura nos mesmos moldes. De civil ao social e após décadas o político, os direitos no Brasil percorreram sua particularidade. A dianteira dos direitos sociais em relação aos políticos, nos períodos 1930-1945 e 1964-1975 dentro da história brasileira retrata uma cidadania em moldes de cidadania regulada no estudo clássico de Santos (1979), pois se tratavam de direitos dentro da esfera do trabalho, dos sistemas de seguros sociais a partir de um “sistema de estratificação ocupacional”, pelo mérito do trabalho (Ibid., p. 75).

A lógica, no Brasil, seguiu a contra tendência histórica dos países centrais, precisamente a experiência europeia. Nesta, a cidadania realizou um caminho de construção na seguinte ordem: os direitos civis, instituindo-se os direitos de ir e vir, de fé, de propriedade; os direitos políticos, instituindo-se o direito ao voto, de participação em partidos políticos; e direitos sociais, um conjunto de políticas, bens e serviços transferidos à população para formação de seu bem estar.

Esta última fase mencionada de construção da cidadania dos direitos sociais diz respeito ao período de formação e desenvolvimento dos *Welfare States*, que nas análises de Marshall<sup>41</sup> (1967) houve um enriquecimento da igualdade humana básica. Para ele, a formação dos direitos sociais para além do direito social incontestável da educação instituído historicamente e que definiu a igualdade humana básica é o que vai legitimar a relação da desigualdade social e cidadania, levando à formação de uma “evolução” da cidadania moderna, justamente por ter seguido a ordem direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, alcançando um patamar que poderia convergir para o socialismo.

A ordem seguida no Brasil dos direitos de cidadania reflete articulação com o contexto histórico, político, econômico e social e foi forjando uma construção particular de cidadania, ficando os direitos políticos, após um período de restrições, alcançados somente na década de 1980. À cidadania regulada, Fleury (1994) vai articular a noção de cidadania invertida, no momento de formação do modelo de “Estado de bem estar ocupacional” conforme aponta Sposati (1991). Assim, para Fleury,

a singularidade deste modelo, que tende à universalização sem romper os limitados mecanismos financeiros do Seguro social, e inclui desde suas origens um forte conteúdo assistencial na sua pauta de benefícios, é o de combinar a cidadania regulada com a cidadania invertida em um padrão de proteção social em que a estratificação é a lógica organizadora do sistema escalonado de privilégios e concessões” (FLEURY, 1994, p. 167).

Neste sentido, a institucionalização da universalização da cidadania com base em princípios democráticos e participativos, em direitos e deveres, se constitui na CF de 1988, ao serem regulados os direitos sociais em conjunto com os políticos e reforço dos direitos civis. A questão da materialização da cidadania, envolvendo a oferta de serviços públicos a toda a população na forma de direitos constitucionais, o acesso a estes serviços, e a garantia de participação e fiscalização dos mesmos se articula a um processo dentro da sociedade brasileira no qual é preciso reconhecer um movimento relacional que vai do individual para o coletivo, e da população para o

---

<sup>41</sup> As análises de Marshall refletem para alguns autores a promoção de um debate problematizando as características de linearidade e evolução dos direitos no esquema proposto de conceito de cidadania em sua fase “madura” na ordem dos civis, políticos e sociais, e na “singular combinação entre acumulação e equidade” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 102). Apesar das problematizações, o autor contribuiu para um entendimento da cidadania moderna. Para um aprofundamento do tema, ver também: BARBALET, J. M. A cidadania. Lisboa, Editorial Estampa, 1989.

Estado e vice-versa. E é também na forma de relação entre direitos e deveres, de processos de lutas que a cidadania se forja (TAVOLARO, 2009).

Nestas considerações sobre pobreza e cidadania, os fatores construção e reconstrução se colocam. Há um movimento histórico sendo empreendido e o Brasil não passa ao largo disto e nem os novos posicionamentos já mencionados acerca dos PTRs. Estes representam em seu bojo um deslocamento de agenda política com interesses, na contemporaneidade, na expansão da proteção social, no enfrentamento da pobreza e discurso de promoção de cidadania. Traço que irá caracterizar tanto os países centrais, numa redefinição de seus já redefinidos Estados de bem estar social, quanto os países em desenvolvimento, revelando a proposta de uma nova política desenvolvimentista.

A autora Thomé (2013) em análise sobre o Programa Bolsa Família e a configuração contemporânea dos PTRs, vai articular a possibilidade do Brasil estar experimentando uma universalização a partir da redefinição da social-democracia nos moldes de um país em desenvolvimento.

É possível afirmar que foi criado um espaço para o desenvolvimento de um modelo de estado de bem-estar no Brasil. Não completo não necessariamente comparável ao europeu, mas com preocupações análogas de proteção ao cidadão e de redução de riscos. Nesse contexto, são fortalecidas políticas tais como os Programas de Transferência Condicionada (THOMÉ, 2013, p. 91).

Nesta concepção, experimentam os países em desenvolvimento com PTRs, uma possível onda de uma social-democracia adaptada ao sabor das particularidades de cada país. Como afirma Thomé (2013, p. 59), “não se pode deixar de lado a possibilidade de tais regiões do planeta estarem adotando práticas políticas outrora alijadas de suas agendas, com características semelhantes às da social-democracia europeia e a busca constante pela igualdade”.

Alguns apontamentos positivos dos PTRs podem sofrer reflexão. Chama atenção a questão da abrangência com que tais programas se apresentam no cenário construído em busca de atendimento ao enfrentamento da pobreza no Brasil. Para Stein (2005, p. 298), está se constituindo a “era das bolsas”(…), “sem os quais, ainda assim, milhões de famílias estariam mais miseráveis do que já eram antes, considerando o forte impacto no atendimento às necessidades mínimas, assim como na dinâmica do comércio local”. Acrescenta-se também a expansão sofrida pelo PBF. No período 2003-2010, como analisam Castro e Modesto (2010, p. 15) a

cobertura “saltou de 3,6 milhões de famílias beneficiárias, em 2003, para 12,7 milhões de famílias beneficiárias em 2010. Um quarto da população brasileira, nos dias de hoje, recebe as transferências do Programa”.

A focalização do século XXI dá um salto de qualidade a partir da ampliação do entendimento de pobreza, que possibilita um outro olhar sobre a questão e de busca de sua superação. O ajustamento do foco como no PBF e a absorção dos benefícios remanescentes, proporcionou a superação da sobreposição de benefícios, evitando pulverização de gastos e de objetivos a serem alcançados. Alterou a forma de seletividade, retirando o caráter contributivo, o que colocou a política dos PTRs rumo a uma universalização no atendimento à pobreza. Assim, focalização e universalização nestes moldes, uma combinação que resulta numa “espécie de ‘universalização inteligente’” nas palavras de Thomé (2013, p. 122) “porque a abrangência e o modelo ultrapassaram números que os pudessem classificar dentro de um contexto de restrições”.

Neste salto qualitativo, ainda se inclui a relação de intersetorialidade do PBF com políticas de saúde e de educação por meio das condicionalidades. A intersetorialidade apesar de ainda apresentar “déficits em todas as esferas governamentais” como afirma Currello (et al., 2010, p. 175), desponta no quadro como princípio organizador e de gestão para acesso das políticas básicas.

As condicionalidades problematizadas em relação ao caráter de imposição que podem ser consideradas representam um meio de acesso dos serviços de saúde e educação da população mais pobre. Apesar de serem direitos sociais, universais, tais políticas ainda não são acessadas em sua totalidade e as condicionalidades contribuiriam para isto.

Ademais, como acrescenta Currello (et al., 2010, p. 153) as condicionalidades buscam romper com a pobreza intergeracional ao almejarem a “elevação do capital humano das populações mais pobres e excluídas”. Para Thomé (2013, p. 123), “o Bolsa Família, então, torna-se importante aliado na ligação entre o Estado e o cidadão, por meio de programas de saúde, educação e nutrição, entre tantos outros, podendo estar mesmo incluídos programas de inserção laboral”.

Currello (et al., 2010, p. 174) ao analisar dados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família – AIBF 2010, afirma que



o caráter condicionado da transferência de renda, embora mais desconhecido e controverso, tem igualmente gerado bons resultados, principalmente em relação à redução da evasão escolar e ao trabalho infantil, ao postergar a entrada no mercado de trabalho, e ainda sobre indicadores de saúde, como consultas pré-natal e desnutrição infantil.

Um poder aquisitivo das famílias beneficiárias proporcionado por meio do PBF tem contribuído para a emancipação familiar, principalmente para a figura feminina, sendo geralmente a mãe responsável pelo recebimento. Quanto a esta modalidade de transferência direta tanto para o PBF quanto para os PTRs em geral, Suplicy (2008) argumenta que o repasse direto da Caixa Econômica Federal para as famílias evita os desvios de recursos que poderiam se perder nas administrações municipais, não chegando a quem realmente precisa.

Tal argumento também é encontrado em Silva, Yazbek e Giovanni (2007, p. 213), que incluem em suas análises que é possível uma “redução dos custos de administração ou custos meios e redução de práticas clientelistas”. Acrescenta Suplicy (2008, p. 80) que é a forma de benefício mais “útil para o indivíduo, isto é, dinheiro”. Ainda sobre a forma de transferência, Silva, Yazbek e Giovanni (2007), vão introduzir a liberdade neste contexto, possibilitada às famílias pelo recebimento do benefício por meio do cartão magnético podendo adquirir bens conforme suas necessidades.

O aprimoramento do instrumento de cadastro das famílias beneficiárias em Cadastro Único, a partir de identificação dos problemas e aperfeiçoamento do *software* desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, possibilitou conhecer o perfil dos beneficiários, suas necessidades no contexto da comunidade e utilizar estas informações para melhoramentos das políticas evitando assim uma desarticulação e isolamento dos programas como era antes (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007; BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2010).

Apesar dos argumentos positivos, o reconhecimento dos desafios se faz necessário. O caráter de gestão descentralizada dos PTRs exige maior comprometimento das instâncias estaduais e municipais. A viabilização do cadastramento e acompanhamento das famílias fica a cargo dos municípios que precisam estruturar suas redes de proteção social local com base no SUAS. Para tanto, recebem recursos da esfera Federal na modalidade Fundo a Fundo. No caso do PBF, acrescenta-se o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Assim, cabem aos

municípios a implementação dos programas e a gestão dos mesmos e um direcionamento intersetorial, transparente e participativo se torna um desafio.

Outro desafio é o fomento à inclusão produtiva. Para Castro (et al., 2010), é possível reconhecer que ainda existam estratégias que poderiam ser introduzidas para melhorar a renda das famílias mais pobres.

O desafio de melhorar a inclusão produtiva das famílias brasileiras de menor renda é, portanto, uma tarefa que se coloca para um conjunto amplo de políticas públicas. E não apenas para políticas tipicamente entendidas como sociais: é necessário também que uma série de políticas de fomento – ao crédito, ao investimento etc. – incorpore como seu o objetivo de atingir também esta população. Certamente, este é um desafio que não será adequadamente superado por um único programa – por maior que possa ser a importância do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, enquanto instrumentos de uma estratégia mais ampla (CASTRO et al., 2010, p. 331).

É no sentido então da integração das políticas num trabalho intersetorial que podemos ir além da noção de ‘porta de entrada’ (DRAIBE, 2006) na configuração das experiências dos PTRs, em especial o PBF, e ir para a caracterização de ‘passagem inicial’, indicando que há um processo a ser construído pela família e o Estado, em todas as suas instâncias. O resultado vai ser produto de envolvimento, de participação, de comprometimento com os direitos e deveres que o estabelecimento de uma relação requer.

Desta relação, pode ser produzida tanto a emancipação das famílias, quanto o início e continuidade do acesso dos direitos sociais e construção de cidadania. A possibilidade de trajetória de participação social e de integração entre as políticas públicas e o PBF diminui o risco de insulamento da política de transferência monetária para um amplo resgate das famílias beneficiárias extrapolando o limite da formação de cidadãos apenas consumidores. O PBF é um início e meio, mas não se configura em um fim para superação da pobreza.

No entanto, as potencialidades do PBF estão dependentes de um conjunto de questões que se tornam complexas, envolvidas tanto pelo condicionamento ao crescimento econômico para o seu êxito dentro da política neodesenvolvimentista, quanto por particularidades em sua implementação. Esta envolvida por aquilo que se constitui o institucional, com suas leis, portarias e diretrizes, pois não há um vácuo institucional a partir da formulação do Programa e por aquilo que devemos considerar existir no nível local de execução da política. Trata-se de uma

institucionalidade própria e singular, que se apresenta no âmbito municipal. Este, se constituindo no arcabouço de variáveis institucionais para além das normatizações. Representando aquilo que perpassa e influencia as relações entre os atores, que influencia suas ações na condução da política de transferência de renda.

Envolve assim, a possibilidade de presença de relações clientelísticas e assistencialistas no âmbito da Política de Assistência Social ao qual se articula o PBF. Uma análise acerca destas questões se torna necessário e compreende o caminho da próxima discussão.

## **4. VIESES E REVESES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: considerações analíticas e um recorte de análise da Assistência Social em Campos dos Goytacazes/RJ**

### **4.1 AS CONDIÇÕES SOCIOPOLÍTICAS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA E SEUS REVESES**

#### **4.1.1 A Assistência Social enquanto Política Pública**

É a partir de 1988 que há uma reconfiguração institucional na proteção social brasileira, na qual as políticas públicas de âmbito social tornam-se direito social dos cidadãos, correspondendo à realidade de Estado Democrático de Direito instituído na Constituição Federal, conforme discutido anteriormente. Para Cunha (2009, p. 331) dentro os conteúdos mais expressivos da CF merecem destaque

o forte componente de garantia de direitos de cidadania e de correspondente responsabilização do Estado; de afirmação do compromisso com a democracia direta, por meio da institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública e, ainda, de construção de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios.

As políticas públicas em sua condição de direitos sociais, passaram a abarcar valores democráticos em sua construção e implementação, fruto da dinâmica relacional entre os diversos atores da sociedade e suas bases ideológicas, e fez “surgir o modelo de gestão democrática, com a participação de representantes da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas” (BATTINI; COSTA, 2007, p. 32), articulados em prol da construção de uma nova institucionalidade.

Neste contexto, foram instituídas então instâncias deliberativas e fiscalizadoras, “com a incorporação da participação da sociedade na sua gestão e controle através dos conselhos (...), que se transformam, assim, no formato institucional que materializa os artigos da Constituição Federal...” (JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p. 22).

Os conselhos de políticas públicas são “instituições híbridas” nas palavras de Avritzer (2000 apud, AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p. 82),

que são instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivo e/ou deliberativos, que reúnem a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta.

Tais instituições agregam o caráter deliberativo e fiscalizador, impactam diretamente o grau e as formas de governança e de governabilidade, e estão condicionados às condições sociais apresentadas, à conjuntura política e social, envolvendo também a relação com a *accountability* e a *responsividade* que nas “novas democracias, dependem, fundamentalmente do desenho institucional a elas conferido e de sua adequação às condições societais” (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p. 80).

Inicia-se o processo então de superação da forma centralizadora da administração e gestão pública do Estado advinda não somente do padrão centralizador militar, desde o golpe de 1964 no Brasil, como resquícios históricos do período Vargas guardadas as diferenças das condições políticas, econômicas e institucionais em que se apresentava em cada momento histórico.

Para Arretch (1997), este período de centralização do Estado desde a Era Vargas representava a capacidade institucional formada principalmente pelas exigências postas no período.

A centralização estatal a partir de 1930 – e que teve uma expansão contínua até fins da década de 70 – não é apenas fruto de um processo de expropriação das capacidades de governo dos níveis subnacionais, mas também – e fundamentalmente – derivada do fato de que foi o nível federal que demonstrou elevada capacidade de inovação institucional e de resposta às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização em curso (ARRECH, 1997, p. 138).

A superação desse período, rompendo a situação de repressão popular, a voz vedada da população, a falta de controle da sociedade sobre as ações do Estado dão lugar a um novo cenário político-administrativo a partir de embates políticos e sociais com a proposta de um modelo de gestão democrática (BATTINI; COSTA, 2007).

Para Battini e Costa (2007, p. 32), “a partir do momento em que as forças políticas se organizaram na luta política pelo fim do regime militar, foram surgindo espaços para a sociedade civil organizada propor um novo Estado, fundado no respeito aos direitos do cidadão”.

Ficou assegurado o processo de descentralização da administração pública com elevação de participação dos municípios, na gestão, planejamento e implementação das políticas, fruto da reforma administrativa conforme é analisado por Arretche (1996).

Foi engendrada uma reestruturação das bases de organização, administração e gestão dos serviços públicos, com alteração da participação dos estados e entes federados. Assim, os municípios se tornaram “entes federativos autônomos” (ARRECH, 1996, p. 04), alterando a natureza das relações intergovernamentais, “estabelecendo atribuições e competências a partir do princípio da descentralização” (BATTINI; COSTA, 2007, p. 33).

Estados e municípios passaram a receber atribuições de gestão de políticas públicas, responsabilidades sobre a identificação e administração local de seus problemas. Articula-se a isto o fato da dimensão continental do país, bem como as disparidades regionais e a quantidade de municípios, que somam mais de 5.000, com suas diferenças sociais, econômicas e culturais, sendo necessário, portanto uma administração local de seus problemas sociais.

Os municípios em sua forma autônoma receberam mais responsabilidades em sua relação com as políticas públicas, no processo de descentralização que não se deu de forma igualitária em seu repasse para todos os municípios, expressando variações de seu alcance ao longo da década de 1990 conforme analisa Arretche (1996).

Esses novos instrumentos construiriam uma esfera pública renovada, abrindo condições para “governança democrática”, entendida enquanto

os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas (JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p. 17).

Essa nova institucionalidade traz no debate acerca das políticas públicas a intersetorialidade, a participação social e a descentralização, revelando novos posicionamentos à gestão dos serviços públicos, estando assegurados de forma institucionalizada na CF/1988. Tais elementos passaram a estar presentes na concepção e organização, portanto das políticas públicas asseguradas como direito social, devendo se estender também à fase de implementação e desenvolvimento.

A Cidadania neste momento de reconstituição assume representação ampliada (FLEURY, 2002<sup>42</sup>) em suas dimensões igualitária, política, jurídica, subjetiva e emancipatória, agora com uma esfera plural e diversificada, tensionada pelas singularidades e pelas diferenças. Neste sentido, de acordo com Fleury (2002, p. 18), podemos entender que “a cidadania não pode deixar de ser compreendida em toda sua complexidade contraditória: entre o individual e o coletivo, entre o público e o privado, entre homogeneidade e singularidade”.

Este cenário foi possível a partir da Constituição de 1988, onde ficaram assegurados entre outros, os direitos sociais na concepção de Seguridade Social, formada pelo tripé Saúde-Previdência-Assistência Social. A assistência social ascende enquanto política pública, sendo legalmente instituída enquanto dever do Estado e não mais enquanto benesses de um Estado caritativo ou paternalista com uma assistência de compromisso moral presente antes de 1988, caracterizada pelo paralelismo das ações e superposições de programas sociais criados de ‘cima para baixo’, que não levavam em consideração as diferenças regionais e territoriais.

A formatação na forma da lei pós-88 elevou o status da assistência social prestada alterando sua base valorativa e organizativa, construindo a “perspectiva da superação das formas tradicionais de gestão dos serviços socioassistenciais”, conforme afirma Silveira (2007, p. 60). Essa superação encontra possibilidade no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com a revisão das distorções regionais historicamente construídas.

No âmbito do SUAS, a intersetorialidade, a participação social e a descentralização assumem contornos de diretrizes norteadoras. A noção de participação social desenvolvida na Assistência Social se relaciona ao controle social exercido por parte da população sobre as ações do Estado.

Uma das diretrizes da organização da Assistência Social é a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle dos serviços socioassistenciais em todos os níveis de governo. A participação popular pelo controle social é uma das características do Estado Democrático de Direito, no qual a população, mesmo após a escolha de seus representantes pelo voto, possui o objetivo de acompanhar,

---

<sup>42</sup> Trabalho apresentado no seminário “perspectivas de La política Social em América Latina” promovido pelo INDES- Instituto Interamericano para El Desarrollo Social do Banco Interamericano de Desarrollo, de 17 a 19 de Abril de 2002, Washington, D.C.

contribuir e fiscalizar a ação do agente público, visando à maior efetividade dos direitos fundamentais (BRASIL, 2006, p. 35).

O SUAS, regulado na Norma Operacional Básica – NOB/SUAS de 2005 abre o caminho para a implantação de técnicas diferenciadas e democráticas de gestão dos programas e projetos sociais e amplia a possibilidade de cobertura progressiva pela captação de recursos entre as esferas (SILVEIRA, 2007).

Representou o caminho para implantação de serviços socioassistenciais em toda a extensão do território brasileiro, pensando na territorialização das populações em situação de vulnerabilidades e a compreensão dos processos de desigualdade em que vivem.

O SUAS permite, especialmente, a articulação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a universalização de acessos territorializados e a hierarquização de serviços por níveis de complexidade e porte de município, com repactuação de responsabilidades entre os entes federados (SILVEIRA, 2007, p. 61).

A implantação desses serviços segue a diretriz da descentralização, com vistas a aproximar a sua oferta aos usuários da Assistência Social. Neste sentido,

a descentralização dos serviços de Assistência Social é a transferência da gerência, da execução de ações e da prestação de serviços para instâncias de gestão e decisão mais próximas dos usuários e beneficiários. Segundo o artigo 11 da LOAS, a descentralização indica que as ações das três esferas de governo devem ser realizadas de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas às esferas estaduais e municipais (BRASIL, 2006, p. 37).

A descentralização em sua realização conjunta com a territorialização deve levar em consideração os aspectos próprios que configuram um território, suas características e relações estabelecidas. O desenvolvimento da Política de Assistência Social passa a se relacionar ao universo social, político e cultural da população local. Um trabalho que se tornou possível a partir da valorização da informação na criação da Vigilância socioassistencial quando em 2012 o Sistema sofreu reformulação por meio da NOB/SUAS 2012 que além de reafirmar a PNAS trouxe um aprimoramento em termos de novas formas de financiamento e gestão da Política.

O desenvolvimento da Política de Assistência Social também se relaciona a uma articulação em rede que leve em consideração uma intersetorialidade entre as políticas de educação, saúde e geração de renda. Refere-se à compreensão dos territórios e de sua potencialidade em termos de um inter-relacionamento entre as políticas. Para Castro (2009, p. 22) “o pano de fundo dessa questão está na



compreensão comum às diversas políticas públicas de que o processo de territorialização é convergente com o de integração de políticas, o de intersectorialidade”.

Este novo caminho de desenvolvimento da Política de Assistência contribuiu para o monitoramento e planejamento das ações principalmente dentro dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. Com base no enfoque territorial e a consideração da unidade familiar como foco de atenção de ações preventivas e protetivas o CRAS se apresenta como base física da PNAS, fazendo parte do SUAS.

Implantado desde 2004, no âmbito nacional, o CRAS reflete um espaço social público descentralizado evidenciando a assistência social como um dever do Estado. Tem atuação de equipe multidisciplinar de Assistentes Sociais e Psicólogos, no mínimo, intervindo em situações de vulnerabilidade social e fragilização dos vínculos familiares decorrentes da pobreza. É o espaço de oferta exclusiva do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, que constitui um trabalho social desenvolvido junto às famílias.

A família, portanto se torna o foco de atuação desta Política. A matricialidade familiar assumida diz respeito à consideração da situação social de todos os membros de uma família e da situação sócio familiar como um todo, considerando sua singularidade. O que a princípio se torna determinante no desenvolvimento de ações específicas e de serviços a serem ofertados as famílias com vistas ao fortalecimento dos vínculos familiares e promoção e defesa do direito a convivência familiar. Além de determinante, também um desafio à Política de Assistência na contribuição ao enfrentamento da pobreza.

A superação enquanto uma ferramenta de enfrentamento moral da pobreza por meio do SUAS e toda a regulamentação pertinente refez o caminho da Assistência Social a ser seguido pela via da cidadania. Revela tanto a forma mediata quanto imediata de suas ações e resultados a serem alcançados, o que se afasta da noção de ser apenas um paliativo, mera ajuda.

A autora Battini (2007) ao discutir a Assistência Social, diz que

em sua dimensão imediata, ela é concebida como espaço de resposta às necessidades e aos carecimentos de segmentos sociais e de trabalhadores

os quais não vêm tendo respeitadas as suas condições de cidadania plena. Também na perspectiva mediata, é concebida como espaço possível de ampliação da consciência das contradições sociais, tendo como horizonte a emancipação social e humana (BATTINI, 2007, p. 11).

Em seu bojo, trás também como elemento central a perspectiva da democracia, “na socialização da renda, da riqueza e da participação política, pela atividade protagônica dos sujeitos no tecido social” (SILVEIRA, 2007, p. 59). Além da perspectiva de construção coletiva da Política, com proposta de gestão co-participativa e democrática.

#### 4.1.2 Os reveses institucionais em que se depara a Política de Assistência Social

Esse novo status da Assistência Social no Brasil contemporâneo e a nova institucionalidade em torno dela congregando participação da sociedade, intersectorialidade, descentralização e direito social, com os objetivos de realização de ações organizadas para “promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a capacidade de proteção da família, a autonomia e o protagonismo dos indivíduos, famílias e comunidades” (GUIA MDS, 2008, p. 35) não deixam a política em questão imune a práticas que a acompanham historicamente.

A assistência social, enquanto política pública a partir de 1988, não banuiu práticas realizadas com caráter de assistencialismo das relações sociais que a permeiam. Concomitante ao seu desenvolvimento, também se observou o desenvolvimento histórico da filantropia que assume novos contornos na contemporaneidade. Em parte pela via do chamado Terceiro Setor, com desenvolvimento característico na década de 1990, quando as políticas públicas sociais ganharam menos atenção por parte do Estado, pela orientação neoliberal tanto na economia quanto no social, revelando ações de caráter seletivo e fragmentador (FLEURY, 1994).

O incentivo por parte do Estado foi dado, portanto naquela década a proteção social não pública, entrando em cena o Terceiro Setor, compondo-se de um conjunto de organizações sociais e de iniciativas privadas realizando ações de caráter público. A sociedade foi chamada a dar sua contribuição para a rede de proteção social, sobre a produção de bens e de serviços de consumo coletivo. A inserção e desenvolvimento do Terceiro Setor nas relações sociais revelam uma informalidade na prestação de serviços assistenciais, dando cobertura social à insuficiente rede de

proteção social formal ou pública, com maior incidência ao longo da década de 1990.

Por outro lado, a continuidade de práticas de caridade por instituições filantrópicas reforçou o acompanhamento de uma assistência pela via do assistencialismo. Tanto no campo do público quanto no do privado, a discussão envolve, por vieses de análises diferenciados, traços históricos que já retrataram no passado uma relação da assistência social com o assistencialismo, a filantropia e benevolência que se repõem ao longo dos tempos em meio ao uso de uma roupagem deturpada de atendimento aos direitos do cidadão na contemporaneidade da política pública. Para Alayón (1995, p. 53), a prática assistencial embasada em determinada orientação política é que vai determinar “se ela é assistencialista ou não”.

Alayón considera que as ações de cunho assistencialistas, fora da esfera da política pública, não alteram, portanto, a realidade daqueles que demandam por assistência social em seu sentido integrador. Ao contrário, passam a ser repostas relações de subserviência e favoritismo de um grupo detentor de meios em relação ao grupo subserviente, ofertando-lhes o “mínimo possível para não verem afetados os seus próprios interesses” (ALAYÓN, 1995, p. 49).

A isto então se refere o assistencialismo, no qual não há alteração da trajetória da demanda posta que gerou a necessidade de uma assistência e o ciclo de dependência se repõe. Além da reposição deste ciclo, é possível relacionar a partir das análises de Alayón (1995) que uma das características do assistencialismo é a mística que se criou em torno da “possibilidade de superação global dos problemas sociais, através do esforço individual dos próprios carenciados” (ALAYÓN, 1995, p. 16).

Para Alayón (1995, p. 48),

o assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. Essa atividade foi e é realizada com matizes e particularidades, em consonância com os respectivos períodos históricos, em nível oficial e privado, por leigos e religiosos. A sua essência foi sempre a mesma: oferecer algum alívio para relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios em mãos de uns poucos.

É neste sentido então que se reconhece o assistencialismo presente em nossa história sendo utilizado como estratégia para a manutenção das relações de

dominação e perpetuação do *status quo* estabelecido e conquistado por uma fração detentora de recursos econômicos, políticos e culturais. O processo de naturalização desenvolvido sobre os problemas sociais criava e cria o processo de culpabilização dos pobres sobre sua própria sorte. Alayón (1995) analisa que esta perspectiva, que reflete o que ele chama de “princípio de causação individual”, acaba por condenar as próprias “vítimas de uma ordem social — e não a própria ordem” (ALAYÓN, 1995, p. 16).

Extrapolando as análises para além da assistência social, indo para a esfera das relações políticas de poder, podemos relacionar análises e interpretações do que seria a apropriação do poder de controle por grupos e indivíduos, que contornam o quadro histórico de dominação no Brasil e que se perpetua inclusive na modernidade das relações construídas.

Estamos considerando haver uma relação do assistencialismo com práticas do clientelismo e presença de instituições que acabam por moldar o comportamento humano dentro das relações políticas e sociais como forma de fundamentar nossas análises acerca dos reveses da Política de Assistência Social. Partindo então para uma análise de forma complementar, o assistencialismo, não esgotando aqui seu limite de atuação, seria uma das formas de apresentação daquelas práticas. Tais práticas configuram valores diferenciados e uma forma particular de procedimentos relativos aos interesses em questão, revelando a orientação política e social, como analisa Nunes (1997).

As análises de Nunes (1997) nos permitem uma abordagem de entendimento de como as práticas, para Nunes “Gramáticas”, se firmam e são interiorizadas e passam a fazer parte de relações sociais, econômicas e políticas, como produto de novas temporalidades, de novas formas societárias de organização e de produção, com interferência também em implementação e desenvolvimento de políticas públicas.

Para Nunes (1997, p. 17) pode haver a equalização e combinação e/ou articulação de quatro padrões institucionalizados de relações ou gramáticas “que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo,

insulamento burocrático e universalismo de procedimentos”<sup>43</sup>. Estas últimas seriam fruto dos imperativos da “moderna ordem econômica capitalista”, na qual passa a reificar o mercado como a “regra predominante para a organização da vida política e social” o que demanda novas posturas de “comportamentos individuais” (NUNES, 1997, p. 15), de acordo com a nova lógica.

Detendo-nos ao clientelismo, sem pretensão aqui de um esgotamento de análise teórica, podemos entendê-lo enquanto relações tradicionais já incorporadas historicamente, uma relação de “troca específica..., na qual o cliente encontra-se em posição de subordinação” conforme analisa Nunes (1997, p. 27). Apesar de conter traços tradicionais em sua fórmula, o clientelismo se repõe e se refaz na contemporaneidade das relações estabelecidas. No estudo a que nos propomos aqui, relacionamos, portanto, contextos políticos descentralizados administrativamente e a princípio democráticos da esfera local de poder, com novos contornos do clientelismo.

Para Nunes (1996), há a presença da palavra ‘ainda’ quando, em análises, determinadas matrizes analíticas se referem ao clientelismo para falar de sua presença em relações de poder local. No entanto, em seu ponto de vista, considera que não há limite temporal para a manifestação desta prática. Isto envolve uma discussão maior acerca das relações travadas em unidades subnacionais nas palavras de Nunes (1996) que ao se referir aos municípios não os coloca em relação

---

<sup>43</sup> Tanto o corporativismo, quanto o insulamento burocrático e universalismo de procedimento representam novas instituições que recebem, como analisa Nunes (1997, p. 17), o reforço do sistema político como elemento agregador, pois as “instituições políticas desempenharam um papel crucial na formação de relações de classe e de padrões de acumulação de capital, no processo de implantação de uma moderna ordem econômica industrial no Brasil”. Na década de 1930, no Brasil foi incorporado o corporativismo com o intuito de atender a demanda do capital de “controle e atrelamento do trabalho ao Estado” (Ibid., p.18). Acompanhado da centralização, o corporativismo se colocava na linha de frente de uma estratégia de tentar barrar o clientelismo. Como esta estratégia não logrou um sucesso desejado buscou-se no universalismo de procedimentos uma nova assertiva. Podemos entendê-lo por “normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da *polity*, ou a elas aplicadas” (NUNES, 1997, p. 23). A alternativa encaminhada foi aliar esta estratégia com o insulamento burocrático, buscando formas de “contrabalançar o clientelismo”. O insulamento é, portanto, “percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica”, conforme afirma Nunes (1997, p. 34). Destaca-se que no percurso histórico, não houve a pujança de uma gramática em detrimento a outra. Antes sim, a convivência sempre tensionada e de complementaridades que marcam a história das relações sociais estabelecidas. Neste sentido, práticas clientelísticas não foram anuladas com o tempo.

direta com a democracia pelo fato de ter ocorrido o processo de descentralização político-administrativa.

Conforme afirma o autor sobre o clientelismo,

nota-se, primeiramente, que a maioria dos estudos de caso sobre poder local constata sua existência, e não apenas em países pobres ou em desenvolvimento. Esta recorrência deveria conduzir à suspeita de que se está diante de um fenômeno, se não constitutivo do governo representativo em geral, ao menos de formas específicas deste. Mas essas constatações empíricas teimam com assustadora frequência em empregar o advérbio 'ainda', conotando estranheza com o tempo presente. Frases como o 'clientelismo permanecerá ainda por um bom tempo...' são bastante comuns na literatura, querendo dizer que, apesar dos incontáveis atestados de óbito, passados sempre por especialistas competentes, o *finado* ainda respira... e influencia decisões (NUNES, 1996, p. 33).

Sob um ângulo complementar a Nunes, pensando estas relações no âmbito das políticas públicas, é possível considerarmos a existência de instituições que influenciam no comportamento político e social<sup>44</sup>. No entendimento de Frey (2000, p. 232), é possível haver “a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas”.

Lima, Machado e Gerassi (2011) ao resgatar um entendimento de instituição dentro do Institucionalismo Sociológico, trás a articulação entre instituição e cultura.

A concepção de instituição utilizada engloba símbolos, esquemas cognitivos e padrões morais que guiam os comportamentos dos indivíduos. Disso resulta o rompimento da dicotomia entre instituição e cultura, já que esta também passa a ser concebida como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que moldam a ação humana (LIMA; MACHADO; GERASSI, 2011, p. 120).

Neste sentido mais amplo, North (1990) realiza distinção entre as instituições e as organizações. Para o autor, as “instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são os constrangimentos que moldam a interação humana concebidos pelos seres humanos. Dessa forma, eles estruturam os incentivos na troca humana” (NORTH, 1990, p. 01), podendo ser formais ou

---

<sup>44</sup> Compreendem interpretações a partir do neoinstitucionalismo que se constitui nas palavras de Marques (1996, p. 03), enquanto uma “teoria de médio alcance, reintroduzindo as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia”. Servindo como um “ferramental analítico de grande valia para o estudo do Estado e suas políticas públicas”. (Ibdi.). Não se apresenta de forma unificada, revelando maneiras diferenciadas de entender as instituições, como surgem e se modificam e como se relacionam com o comportamento, bem como sua importância para compreensão dos processos sociais e de formulação e implementação de políticas públicas. (MARQUES, 1996; HALL; TAYLOR, 2003; LIMA; MACHADO; GERASSI, 2011; FREY, 2000).

informais. Tanto as instituições quanto as organizações proporcionam uma estruturação “para as interações humanas”, no entanto as organizações assumem características de “corpos”.

Organizações incluem corpos políticos (partidos políticos, o Senado, uma câmara municipal, uma agência reguladora), corpos econômicos (firmas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas), corpos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e corpos educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacionais). São grupos de indivíduos ligados por algum propósito comum para alcançar objetivos (NORTH, 1990, p. 02).

Tais posicionamentos analíticos revelam a diferenciação das análises, tendo como ponto de partida os olhares particulares sobre as práticas sociais ou instituições em sua relação com políticas públicas. Nunes (1996) ressalta que as questões se desdobram quando o olhar é direcionado para o local, no *lócus* subnacional de implementação e desenvolvimento de uma política. Consideramos que as práticas e instituições conformam um cenário onde se apresenta o assistencialismo e contribuem para o comprometimento da concretização da democracia, da participação. A isto se associa as análises dos reveses que a Assistência Social sofre no âmbito da política pública com prejuízo para uma gestão democrática e coparticipativa.

Articula-se a esta discussão, o lugar que as unidades subnacionais devem alcançar no pensamento político moderno nas palavras de Nunes (1996, p. 26). Isto significa envolver a territorialização em que a política local pode apresentar, no sentido de sua configuração e especificidade e articulação com outros níveis da política. É, portanto entender as “práticas políticas locais” (NUNES, 1996, p. 33), e sob o nosso enfoque de estudo, as influências que recaem sob a Política de Assistência Social.

O que requer considerar uma discussão que envolva o poder local e a descentralização e a atribuição a esta de uma relação direta com a democracia e práticas transparentes e participativas em sua coletividade, em consonância com os preceitos constitucionais pós-1988.

Mesmo com todo aparato jurídico institucional com base na democratização, que marca a descentralização e os preceitos de gestão democrática, reconhecemos haver uma complexa e tensa relação entre democracia e práticas clientelísticas que se refazem e se entrelaçam no presente.

Não foram afastadas as problematizações em torno da democracia, que se apresenta nas palavras de Moisés (2008, p.13), como um “fenômeno de natureza multidimensional”, que pode ser entendido por meio de parâmetros institucionais e de procedimentos, dentro de uma visão considerada de abordagem minimalista ou de abordagem procedimentalista<sup>45</sup>. Para estas abordagens bastariam a garantia de eleições regulares para escolha dos governantes, a igualdade de direitos dos cidadãos perante a lei, bem como seus direitos de participação e representação. Ainda na visão multidimensional, Moisés (2008) articula uma abordagem culturalista considerando o modo de funcionamento das instituições, os valores políticos e as normalizações agregados.

O processo de descentralização não significa, portanto, prontamente o estabelecimento de uma relação direta com a Democracia, pois esta convive com limites que se expressam tanto com as práticas sociais apresentadas, quanto com interesses mercadológicos dos capitalistas, que ao almejam uma liberdade na economia, acabam por ferir a liberdade e vocalização de sujeitos quanto à tomada de decisão política sobre questões relevantes para sua vida. Como analisa Bobbio (2000, p. 422),

a Declaração Universal dos Direitos do Homem começa, como todos sabem, com estas sacrossantas palavras: “todos os seres humanos nascem livres em dignidade e direitos”. A verdade é que os seres humanos, ao menos a sua grande maioria, não nascem nem livres, nem iguais. Seria muito mais exato dizer: “os homens aspiram a tornarem-se livres e iguais”. A liberdade e a igualdade são não um ponto de partida, mas sim um ponto de chegada. A democracia pode ser considerada um processo, lento mas irrefreável, no sentido da aproximação dessa meta. Mas a meta é na sua plenitude inatingível, por uma razão intrínseca aos dois princípios mesmos da liberdade e da igualdade. Esses dois princípios são entre si, em última instância quando levados às suas extremas consequências, incompatíveis. Uma sociedade na qual estejam protegidas todas as liberdades, nelas incluída a liberdade econômica, é uma sociedade profundamente desigual, não obstante o que digam sobre ela os fautores do mercado.

O espraiamento territorial e político do controle social pela via dos conselhos, e da participação social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), não significou também a efetividade da democracia e a consequente inoperância de práticas antidemocráticas. Ao contrário, refletem espaços de conflitos entre forças contraditórias presentes em torno da construção de políticas públicas, e em especial

---

<sup>45</sup> Moisés (2008) trata estes tipos de abordagem tomando como referência respectivamente os autores Schumpeter (1950 apud MOISÉS, 2008) e Dahl (1971 apud MOISÉS, 2008).



na área da assistência social, na qual rupturas são necessárias em prol da efetivação dos direitos e democratização das relações.

Diante destas discussões, o desenvolvimento da política de Assistência Social não passa ao largo de sofrer reveses. Ao contrário, articula-se à coexistência de práticas políticas, instituições e tipos diferenciados de gestão que formam a especificidade local da política. O entendimento dos caminhos dos vieses e reveses da Política de Assistência em seu contexto local em questão tornou-se um desafio, o que possibilitou por sua vez, um entendimento prévio do quadro que delinea o Programa Bolsa Família em Campos dos Goytacazes.

## 4.2 OS CAMINHOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

### 4.2.1 Assistência Social no município: da Básica ao 'básico'?

Campos dos Goytacazes está habilitado no âmbito do SUAS como Gestor Pleno, tendo suas ações integradas com o Estado por meio da integração entre os órgãos gestores e as Comissões Intergestores Bipartites e Tripartites (CIBs e CIT)<sup>46</sup>. Tem, portanto, nos termos do SUAS, condições para executar a gestão total das ações de Assistência Social e do PBF.

O município conta por meio da organização do Órgão Gestor municipal da Assistência Social, a Secretaria Municipal da Família e Assistência Social (SMFAS), com uma estrutura descentralizada do SUAS, envolvendo ações de assistência de proteção social básica e proteção social especial. Estas ações compreendem o desenvolvimento respectivamente das unidades públicas dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados de

---

<sup>46</sup> “A CIT é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Ela negocia e pactua sobre aspectos operacionais da gestão SUAS e, para isso, mantém contato permanente com as CIBs, para a troca de informações sobre o processo de descentralização. As CIBs são instâncias estaduais destinadas à interlocução de gestores, constituídas por representantes do Estado e dos municípios, que representam os interesses e as necessidades da região, referentes à assistência social. Elas negociam e pactuam sobre aspectos da organização e gestão do Sistema Estadual de Assistência Social, observando as deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social, a legislação vigente e as orientações da CIT e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual para conhecimento, apreciação e/ou deliberações e aos conselhos municipais, CIT e CNAS para conhecimento”. Fonte: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas/gestao-do-suas-1/gestao-do-suas>. Acesso em: 03 de maio de 2015.

Assistência Social – CREAS. Há ainda a articulação com a rede socioassistencial não governamental<sup>47</sup>, as ONGs, cofinanciadas com recursos públicos por meio do Fundo Municipal de Assistência Social e também por recursos particulares.

No âmbito da Proteção Social Especial<sup>48</sup> há o desenvolvimento, por meio do CREAS, do CREAS Mulher, Casa da Cidadania, PETI, Casa da Mulher Benta Pereira, Casa de Passagem e Albergue. Havendo ainda no âmbito da proteção social, por meio da SMFAS, os Programas de Direitos Humanos e Cidadania, como: Assentamento e Igualdade Racial, Renda Mínima, Defeso, Habitação, Economia Popular Solidária e o Centro de Referência Multidisciplinar da Pessoa com Deficiência<sup>49</sup>.

No âmbito da Proteção Social Básica, são desenvolvidos dentro do CRAS os programas: Cheque Cidadão, Bolsa Família, Projovem Adolescente, Projovem Trabalhador, BPC, BPC na Escola, Atendimento Social, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Idoso. Os coletivos compreenderam no mês de julho de 2015, um referenciamento de 45.000 famílias<sup>50</sup> no total.

Os CRAS, que se vinculam ao Departamento de Proteção Básica da SMFA, compreendem as unidades da rede sócio-assistencial e sofreram no município de Campos a sua expansão em números de unidades a partir de 2009, ano de implantação do SUAS no âmbito municipal, interrompendo a centralização da prestação dos serviços sócio-assistenciais num único polo, a antiga Secretaria de Promoção Social e Assistência Social.

Em 2007 o município contava com um número de 4 CRAS. Já no ano de 2014 o município alcança um número de 12 Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, implantados por meio de análise dos territórios em situação de

---

<sup>47</sup> São 12 as ONGs cofinanciadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social: União Assistencial São José, APAE, APAE Farol, APAE Bom Jesus, APOE, Grupo espírita Francisco de Assis, Serviço de Assistência São José Operário, Asilo Nossa Senhora do Carmo, Brasil Juventude Sem Limites, Associação Monsenhor Severino, Santa Casa de Misericórdia e o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Social.

<sup>48</sup> A proteção social especial se refere ao atendimento e acompanhamento de casos correspondentes a situações de violação de direitos nos segmentos criança, adolescente, mulher, idosos e outros. É realizado o trabalho dentro de uma perspectiva articulada com a Proteção Social Básica, Ministério Público, ONG's, Conselhos Tutelares, Vara da Infância e Juventude e outros.

<sup>49</sup> FONTE: Plano Municipal de Assistência Social, Campos dos Goytacazes/RJ – Vigência 2011-2013.

<sup>50</sup> Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Dados do Censo SUAS>. Acesso em 26 de ago. 2015.

vulnerabilidade e risco social. São então 12 CRAS implantados no município, ativos no Cad SUAS, destes, 09 são cofinanciados<sup>51</sup> pelo MDS em relação ao Piso Básico Fixo.

A partir do ano de 2009 então em Campos dos Goytacazes, a Política de Assistência Social sofreu processo de descentralização, havendo formação das equipes para comporem os CRAS, entre profissionais Assistentes Sociais, Psicólogos e Coordenadores e equipe de pessoal administrativo. Como forma de aprimoramento foi realizado naquele ano visita a Campinas/SP, município considerado na época como de gestão modelo no avanço da implementação da Política de Assistência Social e encontro de socialização das informações adquiridas. Um evento de capacitação do SUAS veio mais tarde, em 2013, nos meses de novembro e dezembro. Para a entrevistada Técnica CRAS 02 um ganho foi alcançado: *“a descentralização ocorreu em 2009, mas foi um ganho muito grande com a assistência. Andamos dez passos à frente”*.

A partir dos dados de entrevistas os territórios dos 12 CRAS estão assim distribuídos no município, com suas respectivas equipes:

<b>CRAS</b>	<b>BAIRROS OU LOCALIDADES</b>	<b>EQUIPE</b>
CODIN	Eldorado, Jardim Ceasa, Jardim Aeroporto, Jardim Residencial Planície, Jardim Boa Vista, Novo Eldorado, Parque Santa Edwiges, Parque São Silvestre, Terra Prometida, Codin, Vila Industrial, Lagoa das Pedras e Brejo Grande.	04 Assistentes Sociais; 01 Psicólogo
CUSTODÓPOLIS	Custodópolis, Parque Santa Rosa, Parque Nogueira, Parque Nova Campos, Parque Novo Mundo, Parque Bonsucesso, Parque Bandeirantes, Parque Santos Dumont, Parque Santa Clara, Parque Rio Branco e Nova Campos.	04 Assistentes Sociais
JARDIM CARIOCA	Jardim Carioca, Parque Vicente Dias, Parque Prazeres, Parque Santo Antônio, Parque Alvorada, Parque Presidente Vargas, Parque Zuza Mota, Residencial Iapa, Madureira, Usina São João, Calabouço, Parque São Jorge e Centro.	04 Assistentes Sociais; 02 Psicólogos
ESPLANADA	Nova Brasília, Pecuária, Parque Esplanada, Parque Corrientes, Parque N. Senhora do Rosário, Parque Julião Nogueira, Parque Leopoldina, Parque Dom Bosco, Parque São Caetano, Caju, Rio Preto, Morangaba, Santa Cruz e Sapucaia.	04 Assistentes Sociais; 02 Psicólogos
CHATUBA	IPS, Parque Aurora, Parque Rosário, Parque João Maria, Parque Rui Barbosa, Parque João Seixas, Parque São Lino, Parque São Benedito, Parque Maciel, Capão, Carvão e Chatuba.	05 Assistentes Sociais; 02 Psicólogos
MATADOURO	Matadouro, Tira Gosto, Lapa, Parque Califórnia, Horto, Martins Laje, Jardim Flamboyant, Turf Club, Portelinha e Campo Novo.	03 Assistentes Sociais; 01 Psicólogo
PENHA	Penha, Fazendinha, Vila Manhães, Parque Imperial, Parque Novo Jockey, Jockey, Tarcísio Miranda, Turf Club, Bela Vista, Estância da Penha, Solar da Penha, Vila Menezes, Tropical, Vivendas do Coqueiro, Usina Santo Antônio, Residencial Porto Seguro, Cambaiba, Parque Angélica, Jardim das Acácias e Venda Nova.	04 Assistentes Sociais; 01 Psicólogo

<sup>51</sup> Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF>. Acesso em 26 de ago. de 2015.

GOYTACAZES	Donana, Goitacazes, Santo Amaro, São Sebastião, São Martinho, Tocos, Boa Vista, Farol, Farolzinho, Lagamar, Terminal Pesqueiro, Xexé, Poço Gordo, Mussurepe, Canal das Flexas, Mineiros, Saturnino Braga, Ponta Grossa, Ponto do Coqueiro, Marrecas, Babosa, Marcelo, Correnteza, Alto do Eliseu, Bela Vista, Retiro, Alto da Areia, Aroeira, Olhos D'Água, Beira do Taí, Campo de São Bento, Campo do Engenho, Baixa Grande, Caboio, Baixa Grande, Campo de Areia, Parque Saraiva, Baltazar, Barra do Jacaré, Bulgalho, Caxias de Tócos, Carioca de Tócos, Córrego Fundo, espinho, Goiaba, Korea, Largo do Garcia, Mulaco, Nova Goitacases, Pitangueiras, Rádio Velho, Parque Real, Retiro, Vala do Mato, Vila do Sol, Vila dos Pescadores, Gaivota e Campo Limpo.	05 Assistentes Sociais; 02 Psicólogos
PARQUE GUARUS	Parque Guarus, Parque Leuret, Parque São Mateus, Parque São José, Parque Cidade Luz, Parque Santa Helena, Fundão, Aldeia e Sapucaia.	04 Assistentes Sociais
TRAVESSÃO	Travessão, Km 09, Km 10, Km 13, Km 14, Km 15, Balança Rangel, Santa Ana, Guandu, Nova Canaã, Ribeiro do Amaro, Brejo Grande, Campelo, Caxeta, Escova Macaco, Matutu, Mundeus, Canaã, São Diogo e Escova Urubu.	04 Assistentes Sociais
MORRO DO COCO	Conselheiro Josino, Vila Nova, Morro do Coco, Santa Maria, Santo Eduardo, Divisa, Murundum, Sta. Bárbara, Mata da Cruz, Espírito Santinho, São Luís de Mutuca, Palmares, Pião I e II, Correnteza, Muritiba, Olaria, Seis Maria, Cruz do Mato, Chave do Paraíso, Quilombo, Santa Rita, Poços do Meio, São Roque, Casinhas, Cruz da Serra, Colônia, Camará e Santa Rosa.	03 Assistentes Sociais; 01 Psicólogo
URURAI	Tapera, Ururai, Margem da Linha, Lagoa de Cima, Ibitioca, Morro Grande, Serrinha, Pernambuco, Pedra Negra, Ponta da Lama, Guriri, Dolores de Macabu, Macaco, Imbé, Kilombo, Macaco e Tereré.	03 Assistentes Sociais; 01 Psicólogo

Ao entrar em contato com as equipes de profissionais de cada CRAS, pudemos identificar que se apresentam de forma mesclada, tanto em termos de vínculo de trabalho quanto em termos de tempo de serviço prestado nos CRAS. Dentre os 12 Técnicos Assistentes Sociais entrevistados, obteve-se uma variação de tempo de serviço: 02 estavam desde o ano de 2009; 01 desde 2010; 03 desde 2011; 03 desde 2013; 03 desde o ano de 2014. O vínculo de trabalho se apresentou em duas modalidades: o regime estatutário e o contratado<sup>52</sup> por meio de RPA – Recibo de Pagamento Autônomo, havendo paridade no resultado entre os Técnicos entrevistados.

Os 11 Coordenadores de CRAS entrevistados estão no cargo sob indicação política. Dentre eles, 07 estão no cargo com o denominado DAS – Direção e Assessoramento Superior, sem efetividade; 03 são Estatutários, mas sem a nomeação de coordenadores oficialmente e sem DAS; e somente 01 declarou ser Estatutário com DAS.

<sup>52</sup> As contratadas relatam ter participado de um tipo de seleção por currículo.

#### 4.2.1.1 Atravessamento do Assistencialismo no contexto da Assistência Social em Campos dos Goytacazes

A realidade de cargos comissionados já indica o quadro de existência de práticas clientelistas no município, que se conforma entre poder local e profissionais com relação de trabalho por indicação e/ou contratação. Reflete nas análises de Nunes (1996, 1997), uma relação desigual e de dominação, de troca generalizada, que em última instância revela uma troca existente entre possibilidade de uma ocupação laboral e promessa de fidelidade. Um laço consensual formalizado entre as partes: de um lado, o detentor de poder e controle, que espera a retribuição, de outro, o aspirante por uma fatia das vantagens provenientes dessa troca, a perpetuidade, por exemplo, de um cargo público.

Em um relato realizado por uma entrevistada (Técnica Gerência 01) <sup>53</sup> podemos encontrar os detalhes da formação desse quadro de cargos comissionados na Assistência Social, que seguiu no processo de descentralização já dando os sinais de retrocesso com a contratação de pessoas que a princípio não teriam a qualificação necessária para o desenvolvimento do trabalho.

*Aí depois com a última Gestão agora da Secretaria (Gestor A – 2012) trocaram todos os coordenadores dos CRAS. Nós tínhamos conseguido que toda a equipe do CRAS fosse concursada e os coordenadores também. Só que o SUAS tem uma brecha que diz concursado ou comissionado e conclusão: tiraram todos os concursados das coordenações, para colocar os contratados. Aí começou outro problema, que era ser contratado, e nós lutamos para que todos fossem concursados e o problema maior: se fosse contratado, mas um técnico seja Assistente Social, o cara teria uma formação acadêmica. Mas colocaram motoristas, manicures... para serem coordenadores de CRAS, sem nenhuma preparação. A mudança começou ano passado (2013) e ainda tá começando ainda. A gente acionou o Conselho de Assistência, o CRESS, mas não teve jeito, por conta dessa brecha. E isso tem que ter muito cuidado, porque algumas pessoas não sabem discutir no âmbito profissional. Respeito o trabalho deles, mas não tem conhecimento técnico para ser coordenador. Então foi difícil. A equipe do PBF era toda de servidores público.*

O relato trás também subsídios para discussão acerca da eficiência quanto os resultados alcançados por esses novos coordenadores. Não somente em termos de objetivos alcançados, mas também da forma do alcance desses objetivos, em consonância ou não com diretrizes democráticas e participativas (BATTINI, 2007; SILVEIRA, 2007). É pensar justamente na contribuição em que suas ações podem dar para a Política de Assistência Social que configure seu avanço. As ações de trocas de profissionais sem qualificação revelam uma prática clientelista em que se relaciona mais a manutenção do equilíbrio dos interesses políticos devido à

---

<sup>53</sup> Os aspectos institucionais e organizacionais da Gerência do PBF serão apresentados no Capítulo 5.

desestabilidade promovida na relação entre os profissionais dentro do desenvolvimento da Política de Assistência em Campos.

A formação das equipes e aumento do número de CRAS no município fez parte então do processo descentralização da Política de Assistência. Processo esse que não seguiu uma trajetória satisfatória de acordo com a demanda que se realiza no município de desenvolvimento da Política.

No decorrer dos anos a lentidão do processo de descentralização fez com que a Assistência Social no município, perdesse aquela vantagem relatada acima, apesar do aumento em números dos coletivos. A perda então se configurou em termos de qualidade no desenvolvimento da Política. A mesma entrevistada pontua um retrocesso: *“houve a descentralização. Aí o que eu falei, avançamos 10 e retrocedemos 06 anos. Era um sonho”* (Técnica CRAS 02).

#### 4.2.1.2 A não observância de práticas democráticas e participativas na Assistência Social em Campos dos Goytacazes

Nos contornos formados da Política em questão a partir das informações coletadas, pudemos entender os limites e desafios postos a política de assistência em sua instância local que desenham esse retrocesso. Identificamos que os enfrentamentos individuais por parte dos Técnicos e Coordenadores dos CRAS na busca de concretização da política acabam por ganhar maior incidência em detrimento ao caminho coletivo e ideal de implementação de políticas públicas, com a disposição de todas as condições necessárias seja de Recurso Material, seja de Recursos Humanos e de serviços aos usuários por parte do Poder Público, bem como de posturas democráticas e coparticipativas.

Este quadro se delinea inclusive com a rotatividade presente nos últimos 05 anos de gestores da Assistência Social que deu o tom a uma política desenvolvida não só pela deficitária gestão daqueles recursos, mas também pela fragilidade da coparticipação e da cogestão entre governo, em sua instância municipal, e sociedade.

Em entrevista realizada com uma Técnica do Conselho Municipal de Assistência Social, a entrevistada expressa em vários momentos, por meio de seu relato, a situação de fragilidade da coparticipação e da cogestão, o que conduz as relações

estabelecidas dentro de condições sociopolíticas específicas de manipulação do poder local:

*A Assistência em Campos ela funcionava, bem ou mal, funcionava direitinho. Só que desde que A<sup>54</sup> entrou (2012) começou a ter umas atitudes onipotentes, e com A, não há atitudes só onipotentes, tem hora que ele é super ignorante, tem hora que tem atitudes de doer até a alma, e tem hora que é sabonete, escorrega e não se resolve nada. Há falta de diálogo,... tem duas reuniões do conselho que o secretário diz 'eu vou fazer', a antiga secretária colocava em reunião que 'eu coloco a verba do CRAS aonde eu quiser', então ela falava deste jeito. Eles são desse jeito... C que era antes de B. Ela organizou tudo, deixou tudo estruturado e D tirou ela. Deixou tudo estruturado, respeitou as reuniões. Aí entrou B prepotente, as verbas começaram a escassear... Ela trouxe todo mundo do Rio. Segundo A, pode ter acontecido que o pessoal que ela botou no Fundo Municipal acabou com tudo (Técnica do Conselho).*

Neste contexto o desempenho então do Secretário Municipal de Assistência Social, tanto como Gestor da Assistência Social, quanto do PBF começa a ser questionado, seja por parte do Conselho de Assistência Social, seja por parte da Gerência do PBF em decorrência do não cumprimento daquilo que a princípio já está legislado em instâncias superiores como o SUAS:

*Eu acho que ele já entrou para desmembrar mesmo. Porque eu fui colega dele quando ele era oposição. Nós implantamos o SUS aqui em Campos. nós brigamos pelo Datasus. O Datasus não existia naquela época, nós brigamos pela implantação do Datasus naquela época. E a estrutura do SUAS é parecida com a estrutura do SUS, então ele sabe muito bem, como é que funciona. Mas acontece que ele também emperrou o processo do Conselho da Saúde, não fez quase nada. E ele deve ter vindo também para emperrar a Assistência, ele é igual a sabonete, ele escorrega bem, eu não sabia dessa capacidade dele de escorregar (Técnica do Conselho).*

*Essa última gestão agora foi pior. É todo mundo da saúde, veio uma equipe da saúde, para ficar à frente da Assistência, sem conhecimento nenhum. Se você trocar uma pessoa da equipe, a equipe vai abraçar esta pessoa. Agora trocar uma equipe inteira do Secretário até o Coordenador e colocar gente da saúde, é muito complicado. Então a gente tentava falar nas reuniões que assim não dava, mas eles diziam que ia ser assim e acabou (Técnica Gerência 01).*

*O plano teria que ser anual, só que a gente não vê esse plano direito. Quando vem, vem sempre caduco, aí fica vem pra lá, vem prá cá. E eles enchem de um monte de linguça. Por exemplo, o demonstrativo físico-financeiro de 2012 veio agora em novembro de 2013. É tudo desse jeito. No regimento fala que é bimestral, a gente solicita, mas não vem... Eles querem que as coisas fluam com um mínimo possível (Técnica do Conselho).*

De uma forma geral, a Técnica do Conselho relata haver posturas de prepotência em detrimento à participação com indicação de pessoas para compor o Conselho sem poder de decisão que acaba por minar o processo de negociação e decisão na paridade estabelecida. Tal postura afeta o bem comum dentro da execução de uma política pública e interfere na prática da intersetorialidade conforme relato abaixo:

*Eles tem que dá condições do Conselho Tutelar trabalhar. E os Conselhos Paritários eles também tinham que ter poder de decisão. Mas no início ainda se mandavam para os Conselhos pessoas que tinham um certo poder de decisão. Hoje em dia eles mandam para os Conselhos, uns que tem poder de decisão e outros que não tem. Mas assim, o espaço deveria ser de consenso, de negociação, mas*

---

<sup>54</sup> Os nomes citados nas entrevistas foram retirados a fim de preservar o informante em seus relatos.

*está sendo um espaço de prepotência e a gente tá tendo dificuldade de chegar a um consenso por causa disso. Na última reunião eu achei que a sociedade civil foi até muito educada, mas ele (A), não foi educado não. Então fica difícil trabalhar, eu acho que o objetivo é o bem comum, e eu não to vendo esse objetivo, apesar do discurso. Então a gente ouve falar, por exemplo, da intersectorialidade o tempo todo, mas a intersectorialidade não existe, os secretários estão se degladiando o tempo todo, um quer aparecer mais do que o outro. Então a gente ouve falar. Eu acho assim que o que a gente enquanto profissional consegue é sempre oficioso não é oficial. Então a parceria do que a gente consegue para referência e contrarreferência não são oficiais. Elas são oficiosas, “ah você pode ajeitar isso para mim”, eu acho isso um absurdo dentro do contexto de cidadania que a gente está há muito tempo (Técnica do Conselho).*

A possibilidade de não haver em sua integralidade a concretização de princípios democráticos se faz presente em práticas clientelistas realizadas na realidade local de implementação e desenvolvimento da Política de Assistência Social, envolvidas por variáveis institucionais que influenciam ações e resultados. Com isso, o controle e a manutenção que encontram lugar no poder político local em Campos dos Goytacazes influenciam condutas e contribuem para permanência de ações realizadas em prol da não contrariedade ao poder público reproduzindo o assistencialismo e rearranjos de procedimentos por parte dos profissionais que tentam não criar embates com o poder local. De acordo com alguns relatos as “questões políticas” provocam entre os profissionais com vínculos frágeis de trabalho imposições de práticas de assistencialismo oriundas de cargos superiores vinculados a órgãos públicos.

*Essas questões de políticas que também interferem muito. Quando alguém de outros setores de cima liga para cá, você acha que eles falam comigo? Não, eles ligam para a contratada, para ela atender Seu Pedro, João... porque ela vai fazer o que eles querem, eu não vou fazer. Porque ela tá dependendo do emprego, não vai bater de frente (Técnica CRAS 05).*

*Como técnico a gente tem que pedir pro coordenador solicitar as informações sobre os programas, aí já é outro impasse, porque a coordenadora eu sinto assim por ser DAS eu sinto assim, ela não tem aquele peito. Tipo assim, quando é concursada você bate de frente, mas eu sinto ela assim, ‘aí eu não vou me indispor não’, aí o trabalho da gente, infelizmente (Técnica CRAS 02).*

Os contextos de realização das entrevistas revelaram o receio de alguns dos entrevistados em falar, em se expor em relação ao que vivenciam em suas práticas profissionais cotidianas como executores da Política de Assistência no município direcionada para a manutenção de um controle social<sup>55</sup> às avessas, realizada entre constrangimentos que tornam a proteção social básica em algo básico a ser repassada a população. No entanto, posicionamentos críticos também foram assumidos em momentos das entrevistas e contribuíram para os ‘achados’ do campo que se delineiam a seguir.

---

<sup>55</sup> Ou seja, em uma versão contrária às diretrizes constitucionais de participação social da sociedade sobre a gestão pública.



#### 4.2.2 Um perfil institucional da Proteção Social Básica

Um conhecimento das questões que pudessem dar um contorno às condições sociopolíticas da Política de Assistência Social no âmbito da Proteção Social Básica foi se formando ao longo da pesquisa de campo realizada. A escuta atenta e a observação conjunta propiciaram uma organização e análise dos dados de pesquisa, bem como propiciaram também o revelar de questões acerca da intersetorialidade, descentralização e participação social.

Entendemos que determinadas posturas por partes dos profissionais relatadas nas entrevistas se colocaram como o meio possível tanto por seus limites de competência profissional quanto pelo grau de envolvimento com a Política em questão. Acrescentando ainda as condições objetivas da oferta de recursos para a prestação dos serviços públicos por parte da Gestão e a forma com que esta lida dentro da perspectiva de Gestão com baixa coparticipação e democratização.

##### 4.2.2.1 Interferência do Assistencialismo no acesso intersetorial

No limite em que se encontram determinadas políticas como Saúde, por exemplo, falar em um trabalho integrado de forma intersetorial com a Assistência Social se torna um desafio dentro do âmbito do fluxo instituído para acesso dos serviços públicos no município de forma igualitária e universal, conforme preconiza a Constituição Federal/1988.

Neste sentido, a dificuldade de acesso na marcação de exames, por exemplo, e/ou consultas médicas por parte de usuários, levou por vezes a interferência de influência pessoal por parte de Coordenadores e/ou de Técnicos de determinados CRAS junto a Estabelecimentos de Saúde local na tentativa de proporcionar o direito à saúde pela via do assistencialismo.

*Da saúde tenho muitas pessoas que não conseguem acesso ao pré-natal. To com uma menina que tive que recorrer a amizade para conseguir um pré-natal. A menina está com 08 meses e tem que fazer exames e tal (Técnica CRAS 02).*

*Eu não consigo ficar parada... To aqui, as meninas não conseguem vaga para psiquiatra e neurologista, eu vou lá no HGG<sup>56</sup> marcar. Porque tenho um amigo eu vou lá. As pessoas então me procuram porque eu tenho um amigo no HGG e eu consigo viabilizar de maneira mais rápida (Coordenador CRAS 06).*

---

<sup>56</sup> Hospital Geral de Guarús – HGG.

As limitações quanto ao acesso, também encontrada dentro da Assistência Social associado a práticas de assistencialismo, são enfrentadas pelos profissionais, que por vezes se deparam com situações criadas por políticos locais.

*A gente tem liberdade. A gente trabalha com os usuários, mas tem liberdade, mas tem que estar podendo, porque tem bilhetinho que chega, aí tem que falar: a gente não aceita isso. Pedindo cesta básica. Não precisa de bilhetinho, é um direito. Aqui a gente consegue fazer, mas tem CRAS que é mais complicado (Técnica CRAS 02).*

*Eu acho que bate muito na questão do assistencialismo. Tipo assim tem cesta básica, tem usuário que tá passando fome não tem como atender, mas no período de eleição teve cesta básica aqui sobrando, tá muito na questão de assistencialismo (Técnica CRAS 07).*

*Agora com o avanço da tecnologia, com o whatsapp, alguém vai direto ali ou no gabinete, em casa, manda o cartãozinho, e pede: “vê o que é possível”, e a gente fica vendo se vai ser atendido, porém igual a todo mundo. A pessoa chega com o cartãozinho que parece que está com ouro na mão, mas não é bem assim. Hoje, quinta feira não faz atendimento e o técnico vai marcar pra você e aí ouve alguma coisa que não quer ouvir, mas é assim. Deixo muito claro pra rede interna, como estávamos funcionando, o dia de acolhida, dia que atendimento. Os colegas falando a mesma língua à população, ela saía de lá informada (Coordenador CRAS 08).*

*Eu acho que o assistencialismo acontece depois que a gente cai nessa rotina e cumpre as tarefas e não faz a outra parte do trabalho que tem que fazer. Eu penso que para os gestores é preciso que a população continue assim, porque é mais fácil de ser manipulada, é interesse, precisa ter o pobre, o miserável... (Técnica CRAS 12).*

Há o reconhecimento, contudo de uma necessidade do assistencialismo, mas os profissionais apontam como uma necessidade diante das dificuldades enfrentadas pelo usuário ao tentar acessar a política de Assistência.

*Muitas das vezes os usuários vêm em busca de cesta básica, e hoje eu vejo que eles me procuram não pelas coisas materiais, mas pelo acolhimento, então sou muito procurada aqui, se você chegar aqui todos os dias, eles só querem falar comigo ou com Assistente. Social N. Por que? ... Eu conheço muita a realidade deles, muitas das vezes me veem como referência diante de situações em que a Assistência está na UTI. E o CRAS atua como o ‘pronto socorro’, o setor laranja do Ferreira<sup>57</sup>. Então eu sou estigmatizada como assistencialista, devido a minha postura, mas a minha postura também está vinculada nos valores, porque não tenho como me desvincular, sou cristã, então não misturo as coisas só que devido meus valores não tenho como desvincular, acabo acolhendo sim, abraço sim, trato com muito carinho, quero que as pessoas saiam daqui muito satisfeitos, mesmo que não tenham o material, mas que saiam daqui sentindo valorizados... E o rótulo de assistencialista não me deixa magoada porque eu sei muito bem o que to fazendo, to fazendo no sentido de estar mediando, não tenho estrutura nenhuma, faço isso enquanto ser humano, porque acredito no meu trabalho, acredito numa sociedade melhor, que eu possa estar fazendo a diferença junto com a minha equipe na vida dessas pessoas (Coordenador CRAS 06).*

#### 4.2.2.2 Limites estruturais e organizacionais na descentralização da Assistência Social Básica em Campos dos Goytacazes

Conforme pudemos verificar no quadro dos territórios dos CRAS acima apresentado, há falta de profissionais Psicólogos em alguns coletivos, o que gera uma demanda

---

<sup>57</sup> Referência ao Hospital de Emergência de Campos, Ferreira Machado.

específica que não tem condições de ser absorvida por outro profissional. A entrevistada Técnica CRAS 05 relata as dificuldades enfrentadas no cotidiano profissional pela falta do Psicólogo, pois não consegue realizar um trabalho mais complexo devido suas limitações nesta área, para qual não está habilitada. Para ela, a presença deste profissional poderia contribuir para alcançar de forma mais efetiva as questões que envolvem o usuário da Assistência Social:

*Eu vejo assim isso delimita muito nosso trabalho. Às vezes fico achando que vou falar besteira e fico com medo e recuo. E eu canso de dizer, o que falta muito é essa provocação, a gente tem que atingir ele de uma forma que nossa formação às vezes não consegue atingir, e de repente a psicologia consegue. É a questão da motivação, e eu não me sinto capaz. E o psicólogo estuda isso, a relação dessa pessoa em casa, com os familiares, e esses vínculos familiares essa teia de problemas familiares, gente, a psicologia domina isso. “por que é que eu tenho raiva do meu pai?”, “por que eu tenho raiva do meu marido?”. Ai o psicólogo já sabe, e fala: pode ver que ele não tem pai, que ele tem um pai ausente. Então eu sinto essa falta, de um trabalho integral. Que integral é esse que não tem um psicólogo? E tendo, dá até uma empolgação na equipe para montar um trabalho junto, porque acompanhar com o Serviço Social sozinho, não é um acompanhamento. É um acompanhamento que fica a desejar.*

A falta do trabalhador técnico administrativo, em todos os CRAS, desde março de 2015 num processo de despesa realizado pela Prefeitura sobrecarregou os profissionais dos CRAS, prejudicando ainda mais as condições de trabalho:

*E aí quando a gente fala, fala de tudo mesmo, falta de estrutura física, falta de pessoal. Agora que teve a demissão em massa também, por mais que sejam pessoas terceirizadas, mas fazem parte dos profissionais, dos trabalhadores do SUAS e hoje não tem nenhuma condição de trabalho. Hoje ta funcionando o CRAS, com recepcionista, Assistente Social e estagiaria. Só nós três, porque não tem auxiliar administrativo (Técnica CRAS 08).*

*A gente não tem um administrativo dentro do CRAS. A menina da limpeza que faz serviço é que dá um suporte. Hoje tudo na Secretaria é carga, ninguém aqui faz carga. É outro problema que a gente vai enfrentar pra frente. Porque as coisas estão acumulando e ninguém ta fazendo carga. Primeiro que ninguém aqui tem competência para fazer carga. Eu não vou fazer carga de nada. Eu não vou sentar ali para fazer ofício para encaminhar para nada (Técnica CRAS 05).*

Não desconsiderando que há reflexos no nível local de questões que envolvem a Assistência Social em seu nível nacional, sejam de ordem econômica, cultural e/ou política, podemos considerar juntamente com Almeida e Monteiro (2011) que há uma desarticulação da Política de Assistência Social em seus níveis de implantação que acaba por prejudicar a concretização da referida política em sua totalidade.

Até o momento, a sua implementação como política garantidora de direitos tem encontrado obstáculos de natureza e escalas diversas. Como se não bastasse a herança clientelista aliada ao imediatismo e às ações de tutela e de subalternidade que insistem em não abandonar o campo da assistência social, os sucessivos cortes na área social em consequência do ajuste fiscal a partir da década de 90 atingiram duramente o caráter universal das políticas sociais, em especial, da Política de Assistência Social, seja pela introdução dos critérios de renda (focalização), seja pela forma precária e desarticulada pela qual esta Política vem sendo conduzida no país (ALMEIDA; MONTEIRO, 2011, p. 11).

Um dos pontos em que pudemos identificar essa desarticulação no plano municipal foi no não periódico processo de capacitação e ou qualificação dos profissionais que trabalham com a Política de Assistência. De acordo com os Técnicos entrevistados, um número de 03 relatou ter participado de uma capacitação referente ao SUAS no ano de 2013, enquanto que 05 relatou não ter participado de nenhuma. O restante participou somente de uma capacitação referente ao Programa Bolsa Família, ofertada pela Gerência do mesmo. Sem uma frequência determinada de capacitação, relatam desde o começo “*ter ido aos tombos*” (Técnica CRAS 03), tendo que ir “*buscar as informações na Secretaria*” (Técnica CRAS 10).

Entre os Coordenadores dos CRAS esta realidade sofre uma diferenciação. Um número de 05 Coordenadores relatou ter participado de encontros individuais com a Diretora do Departamento de Proteção Social Básica para uma preparação inicial, e compreendem os coordenadores que estão mais recente no cargo, entre um a dois anos. Os Coordenadores que se encontravam nos cargos entre três a quatro anos, somando um número de 04, participaram da capacitação realizada em 2013, o ‘Capacita—SUAS’; participou de 03 a 04 capacitações um único Coordenador, no cargo há mais de cinco anos; e 01 Coordenador relatou não ter participado de nenhuma capacitação nem preparação e está no cargo há aproximadamente dois anos.

Ao relatar esta situação em Campos dos Goytacazes, a Técnica CRAS 08 expressa que há uma irregularidade e fragilidade das capacitações que marcam um descompasso com o que está previsto na NOB SUAS:

*O que a gente tem hoje a nível de cursos de capacitação, são cursos que eu considere capacitação, são os cursos que o próprio profissional busca, de forma individual, seja cursos de atualização, seja pós graduação, tudo feito através de recursos próprios. Claro existe um esforço de alguns profissionais que estão hoje na gestão da secretaria em tentar, mas nada que te de garantia tipo ‘eu estou sendo capacitado para exercer atuação no CRAS’. Até a própria gestão quando faz algum trabalho nesse sentido ela faz em caráter individual também, ela assume uma postura de gestão, acha que ta capacitando os profissionais e aí marca um dia, um encontro para que a gente possa discutir sobre a política, mas de uma forma muito irregular. Porque, o que acontece, a gente sabe que o governo federal hoje, o MDS, ele disponibiliza através da NOB SUAS, cursos de capacitação continuada, pra esse trabalhador do SUAS. A gente não tem, por exemplo, hoje, uma ligação com o setor de monitoramento e avaliação. Não existe hoje um órgão montado na prefeitura que seja um órgão responsável pra estar fazendo essa capacitação continuada.*

De acordo com a NOB-RH/SUAS “a capacitação no âmbito do SUAS deve destinar-se a todos os atores da área da Assistência Social – gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos, dos setores governamentais e não governamentais” (BRASIL, 2006, p. 18). A sua oferta contribui para o aprimoramento dos

trabalhadores da Assistência Social em prol do atendimento qualificado e desenvolvimento de capacidades técnicas e habilidades com vistas ao efetivo alcance do controle social e fortalecimento da participação dos usuários junto à política pública. Neste sentido, a não capacitação continuada se apresenta como prejudicial ao desenvolvimento da Política.

*Tem gente que não sabe o que é recurso. Trabalha e não sabe que é direito do usuário. O que a gente tem hoje, eu evito até de ir à reunião. Porque eles Fazem reunião para poder colocar as coisas que as pessoas fazem mais horrível no trabalho. Como até semana passada as pessoas da reunião não tinham noção do que eram famílias referenciadas e cadastradas, os profissionais (Técnica CRAS 05).*

*Às vezes a família chega aqui e não sabemos o que esta acontecendo, às vezes está tendo algum procedimento e a gente não sabe explicar, então se a gente não entra em contatos com as colegas fica sem referência, a gente não tem uma pessoa lá no topo pra ligar. Ai a gente liga para as colegas (Técnica CRAS 06).*

A falta de capacitação se estende a equipe de pessoal administrativo, conforme aponta a Técnica CRAS 01: *“quando eu cheguei aqui eu dei uma ajuda às meninas para essa coleta de dados. Eu posso dizer que aqui não foi capacitado. Pode estar nos outros CRAS, mas aqui não está. Os administrativos desse CRAS aqui não foram capacitados”.*

A capacitação para este segmento de profissionais se torna relevante, pois realizam também o preenchimento do CadÚnico do Governo Federal, que será usado tanto pelo Programa Bolsa Família quanto para outras políticas. Saber preenchê-lo se apresenta um desafio, uma vez que irá contribuir para a formulação de políticas públicas a partir da leitura de seus dados. Analisando esta situação, a entrevistada Técnica CRAS 01, esboça que:

*o quadro do município é um quadro rotativo, é um quadro de pessoas contratadas, o administrativo. porque foi um avanço muito grande para Assistência, quando tirou parcialmente da Assistência Social esse papel de fazer, de preencher esse cadastro. Porque esse cadastro único é um cadastro que não é apenas do Bolsa Família, ele são dados que nós temos que coletar ou não, não é que a gente não possa, nós temos a especificidade de nossa profissão que é de fazer a leitura desses dados, e construir os projetos a partir desse dados. Então quando você bota qualquer pessoa, uma pessoa que não tem a qualificação, condição, a capacitação para colher esses dados, que dados são esses?*

A oferta de capacitação a partir da NOB-RH/SUAS deve ter o seu fundamento na educação permanente que

constitui-se no processo de permanente aquisição de informações pelo trabalhador, de todo e qualquer conhecimento, por meio de escolarização formal ou não formal, de vivências, de experiências laborais e emocionais, no âmbito institucional ou fora dele. Compreende a formação profissional, a qualificação, a requalificação, a especialização, o aperfeiçoamento e a atualização. Tem o objetivo de melhorar e ampliar a capacidade laboral do

trabalhador, em função de suas necessidades individuais, da equipe de trabalho e da instituição em que trabalha, das necessidades dos usuários e da demanda social (BRASIL, 2006, p. 37).

Apesar da escassez da oferta de capacitação para os trabalhadores do SUAS de uma forma geral, são realizadas reuniões semanais com os Coordenadores de CRAS. As reuniões representam momentos de repasse de informações acerca de novos procedimentos para o trabalho no CRAS e revisão de procedimentos já existentes.

*Temos reuniões de quinta feira. O setor de vigilância, a diretora, tem a Michele e Cristiane tem nos informado e nos dá condição pra que a gente possa ter mais tranquilidade de atuar e mais alimento pra estar atendendo as famílias. A gente tá sempre sendo informado por eles, às vezes a gente é chamado através de reuniões, seminários, qualquer mudança do MDS, do Bolsa Família, do idoso, tudo o BPC estão sempre nos informando (Coordenador CRAS 01).*

As condições de trabalho também aparecem nas informações levantadas como elemento que contribui para o atendimento qualificado. São um ponto presente no SUAS que acaba por imprimir a incorporação de regras de funcionamento e gestão em consonância com as novas diretrizes. A questão envolve o desenvolvimento da Gestão do Trabalho previsto na NOB-RH/SUAS no âmbito municipal como uma das funções essenciais para o gestor da Política de Assistência.

Além do reforço do princípio da educação permanente, constam nas Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira, Cargos e Salários – PCCS, entre outros, a Universalidade dos PCCS, a Equivalência dos Cargos ou empregos, o Compromisso solidário.

Por Universalidade dos PCCS, a NOB-RH/SUAS explicita que

os planos de carreira, cargos e salários abrangem todos os trabalhadores que participam dos processos de trabalho do SUAS, desenvolvidos pelos órgãos gestores e executores dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais da Administração Pública Direta e Indireta, das três esferas de governo na área da Assistência Social (BRASIL, 2006, p.19).

A Equivalência dos Cargos ou Empregos compreende que

na área da Assistência Social, as categorias profissionais devem ser consideradas, para classificação, em grupos de cargos ou carreira única (multiprofissional), na observância da formação, da qualificação profissional e da complexidade exigidas para o desenvolvimento das atividades que, por sua vez, desdobram-se em classes, com equiparação salarial proporcional à carga horária e ao nível de escolaridade, considerando-se a rotina e a complexidade das tarefas, o nível de conhecimento e experiências exigidos, a responsabilidade pela tomada de decisões e suas consequências e o grau de supervisão prestada ou recebida (BRASIL, 2006, p. 19).

Como verificado anteriormente, a metade da equipe de Técnicos Assistentes Sociais entrevistada tem o vínculo empregatício por meio de contrato RPA, sem garantias trabalhistas e sem equiparação salarial, tornando-se ainda um desafio a valorização do profissional do SUAS e a concretização da equivalência dos cargos ou empregos. Para a contratada Técnica CRAS 03:

*nosso salário desestimula os profissionais. Se eu fosse trabalhar pelo que eu ganho seria uma porcária de profissional. Então tem pessoas que ficam chateadas pelo seu ganho, isso desestimula. Elas sabem o que tem que fazer, até querem fazer, mas isso desestimula. As dificuldades enfrentadas fazem com que se acomodem mais ou menos na imediatividade.*

Quanto ao Compromisso Solidário, este envolve acordos entre trabalhadores e gestores “em prol da qualidade dos serviços, do profissionalismo e da garantia pelos empregadores das condições necessárias à realização dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social” (BRASIL, 2006, p. 20). As condições relatadas e certos casos observados *in loco* nos CRAS levam à consideração da dissociação presente entre o ideal e o encontrado. As condições necessárias nem sempre apresentaram uma satisfação à realização da execução da Política de Assistência, o que demonstra o não comprometimento com o Compromisso Solidário.

Foi ressaltada entre os entrevistados a problemática da disponibilidade de carro para os CRAS, para que possam atender a demanda por Visitas Técnicas Domiciliares de todos os programas existentes neles. Os veículos dispostos pela SMFAS aos CRAS obedecem a um rodízio de atendimento entre estes, e restringe o tempo de utilização para geralmente dois dias por semana, às vezes dias inteiros ou em períodos, manhã ou tarde. Havendo até caso de oferta de carro quinzenal.

*A situação tá bem precária, porque estamos trabalhando em forma de rodízio, desde o momento que trabalhamos assim dificulta o trabalho das assistentes, que muitas das vezes tem que fazer visitas, caminhar com esse serviços em rodízio. O CRAS necessita de carro todos os dias aqui, nosso território aqui é muito grande, precisava de carro aqui todos os dias para fazer bom andamento do serviço (Coordenador CRAS 01).*

*Uma dificuldade que a gente tem é a falta de veículo. A gente só tem carro terça e quinta. Terça vem na parte da manhã não vem na parte da tarde, como a gente faz trabalho? Houve uma compra pra cada CRAS, agora terça e quinta e meio horário. Não dá pra você trabalhar, como você trabalha assim? É angustiante. A equipe é boa, tem vontade, mas... É linda a especificação, é linda a Cartilha do CRAS, a proposta, mas... (Técnica CRAS 02).*

*Carro tem que agendar. No caso a gente distribui de acordo. Nós temos 4 assistentes sociais, nos dias de visita uma vai e fica meio período, outra vai e fica meio período. Aí a gente se programa, pode acontecer de um dia não ter carro, ou a gente passa para a colega se for muito urgente se não der para esperar, no nosso dia de trabalho. Às vezes pode ser que falhe meio período, mais aí eles mandam no outro dia para compensar, às vezes o carro está com problemas, de conserto, mas aí a Coordenadora vai e pede, porque a gente tá com muito trabalho, muita coisa acumulada, então pede*

*para vir no outro dia, que não seja no nosso dia do carro, para a gente resolver o problema. Porque a gente tem prazo para entregar tudo, há cobrança, então ela fica também em cima para gente conseguir fazer tudo no prazo (Técnica CRAS 04).*

*Se a oferta do carro fosse maior, dava pra fazer um trabalho melhor, antes era o dia inteiro, agora meio período por conta de demissões de motorista carro quebrado. Teve época que tivemos período de flores lá, de ter o carro o dia inteiro, mas nesse momento a conjuntura não ta permitindo não (Coordenador CRAS 08).*

A escassez de recursos materiais na Assistência, dentro dos CRAS, como material de limpeza e higiene, levou por vezes, a busca desses materiais dentro de Unidade de Saúde, numa parceria informal entre profissionais, revelando a situação de precariedade da política quanto à disponibilidade de um mínimo de condição de trabalho para os profissionais, ou até mesmo a realização da compra desses materiais com recursos próprios. Conforme relato, são realizados os pedidos, porém a SMFAS não tem material para repassar: *“já pedi muitas e muitas vezes, mas não vem, já desisti”* (Coordenador CRAS 09). *“As coisas são muito morosas, demora-se muito para resolver. Coordenador hoje tem que comprar material de limpeza se quiser viver em espaço limpo”* (Coordenador CRAS 05).

As faltas e/ou precariedades ainda se estendem para computadores, impressoras, internet e papel de impressão, conforme quadro abaixo:

Recursos Materiais	Nº de CRAS*
Falta de impressora	02
Impressora com defeito	01
Impressora sem tinta	02
Falta de papel para impressão	02
Computador com defeito	05
Sem Internet	08
Com Internet	04**

\*Números referentes aos 12 CRAS visitados.

\*\* Sendo 01 CRAS com Internet paga pelo Coordenador do CRAS.

*É comum a falta de material há anos. Agora em janeiro que veio essa impressora, mas já acabou, mas ficamos mais de ano sem. A gente pega e imprime lá na Secretaria. Mas no momento temos uma pasta. Quem sai prejudicado é o usuário, o Serviço Social faz a parte dele. O carro só vem duas vezes na semana. Em 2010 tinha carro só pro CRAS todos os dias. Era ano de ouro. Houve a expansão do CRAS. Tinha internet com modem, tinha telefone, tinha impressora básica, Renda Mínima, Aluguel Social, tinha carro todo dia, tinha Serviço de Convivência, lanche, cesta kit bebê, depois. No momento não temos cesta básica, kit bebê, não temos aluguel social, renda mínima, só faz Cad, pra esperar o governo federal incluir (Coordenador CRAS 11).*



Ainda foram encontradas faltas de ventiladores, aparelho de telefone e linhas de telefone com uso interrompido pela falta de pagamento.

*Eu fico até com pena, porque não temos nem um ventilador. A resposta que eu ouço nas reuniões é que tá chegando. Já ouve casos de Técnica passar mal pelo calor. Na minha visão eles deveriam acompanhar mais nosso trabalho, saber das nossas dificuldades, mas nunca vem fazer uma visita (Coordenador CRAS 09).*

*Meu profissional vem trabalhar com vontade de tentar fazer dar certo, mas não tem interesse, não tem computador, não tem administrativo, não tem folha, não tem ventilador, tem torneira que lava o pé ao invés de lavar a mão. Eu mostrei ao Secretário, eu abri a porta e mostrei, é insalubre e não adiantou nada (Coordenador CRAS 11).*

*Telefone tem, mas está três meses sem funcionar, então é como se não tivesse (Técnica CRAS 08).*

É possível também encontrar casos relatados de doações da comunidade, tanto em termos de móveis quanto de material para preparação de reuniões e festas com os usuários: *“se tem verba, eu queria saber por que as coisas não se resolvem. Até os móveis, armários e mesa foi doação de material reciclável” (Coordenador CRAS 09).*

*Aqui a gente conta com ajuda da comunidade, consigo muita doação. Há doação de roupas para o bazar mensal, que são repassadas a população que necessita... Há trabalho voluntário, acaba todo mundo ajudando, são todos solidários... A internet é doação entre os funcionários... Já fizemos comemorações das datas festivas, dia das mães, primavera, Natal, com recursos da Secretaria e doação (Coordenador CRAS 10).*

A solução encontrada pelos profissionais na tentativa de realização do trabalho refere-se a uma variação de caminhos construídos havendo casos de rateio entre eles, seja para a realização de impressões de relatórios e cópias dos mesmos, seja para arrecadação de material para lanche em momentos de reunião com usuários em geral ou com beneficiários do PBF, pois a Secretaria também não disponibiliza este recurso, conforme apontado pela totalidade dos entrevistados.

*A dificuldade então já começa por aí, a acessibilidade, dificuldade de ônibus para cá e falta de estrutura realmente porque a gente tem um computador só com internet. Impressora sem toner. A gente às vezes tem que tá pegando moedinha, ficar juntando moedinha colocando numa caixinha, que a gente não deveria, não precisaria né, porque tem verba federal. Então o que acontece, a gente tem dificuldade, a gente trabalha com parecer, relatório, visita, cobra muito e tudo você precisa de internet (Técnica CRAS 02).*

*Mês passado nós fizemos aqui o arraiá para os idosos, eles ficaram encantados. Enfeitamos tudo, cada um fez uma vaquinha, fizemos cachorro quente, eles vieram caracterizados. Aí fizemos uma vaquinha e compramos brindezinhos, de primeiro lugar e segundo lugar de quem vinha mais arrumado. E eles adoram (Técnica CRAS 04).*

*O CRAS recebe verba própria para isso do Governo Federal, recebe verba para contratar funcionário. Não tem uma verba pro lanche pro Serviço de Convivência, que já vem a verba certinha. Dos 100%, eles recebem 40% sem ter que informar, é certo de vir. Os 60% eles tem que dar a contrapartida para o dinheiro vir. Eles têm que mostrar, prestar conta. Os 40% chegam sem eles prestar conta nenhuma. Então cadê esse dinheiro? ... Tudo que tem dentro do CRAS, a gente que paga do nosso bolso. O quadro, painéis, a gente comprou pra colocar as informações lá fora pendurado (Técnica CRAS 05).*

*Eu não tenho máquina de xérox, eu tenho uma notinha numa loja de xérox aqui que eu pago todo mês, pago 60, 80 reais de xérox porque todos relatórios eu penso que tem que ter duas vias. Tenho que dar um lá e ter um aqui pra me dar o respaldo. Vai partir do bolso de quem? Você acha que técnico vai querer pagar? Então parte do meu bolso (Coordenadora 06).*

*A impressora tá mais de dois anos na Secretaria para consertar tá com defeito. Se precisar de xérox você que vai e xeroca ali na frente, tudo do seu bolso (Técnica CRAS 09).*

*Em dois anos que estamos aqui, quanto a gente já gastou de xérox e impressão, compra de caneta, lápis, material nenhum a gente recebe da Secretaria. Eu não posso tirar tudo do meu bolso. Enquanto a gente tiver dando jeitinho, eles não vão resolver (Coordenador CRAS 09).*

O uso tanto de internet própria quanto o de aparelho de celular foram encontrados na variação de caminhos, além do uso de computadores próprios, pois há a observação da necessidade de realização de relatórios e dependendo do caso do usuário, uma espera pelo computador pode agravar a situação: *“a falta de um computador atrapalha, porque aquele usuário precisa de um relatório”* (Coordenador CRAS 03).

*Quando eu entrei para trabalhar no CRAS eu falei: mas como fazer busca ativa se não tem carro? Me responderam: ah, usa telefone. Mas como se não tem telefone? Aí eu vou ficar gastando o meu celular pessoal? Mas enfim, a gente acaba dando o famoso jeitinho (Técnica CRAS 10).*

Podemos analisar que as ações de busca de solução por conta própria, seja de forma individual ou coletiva, refletem uma conduta que conduz a vontade de tentar dar uma solução para um problema que em sua essência requer uma solução coletiva e pública por parte da Gestão. Tais ações acabam se transformando em códigos de conduta comum a todos que do grupo participam, e por meio dos ‘jeitinhos’ realizados transformam determinadas condutas em regra geral, perpetuada informalmente e, inclusive, esperadas pelos que conduzem o poder local.

As condições em termos de estrutura física dos CRAS para a realização do trabalho profissional dos Técnicos passam pelo trânsito de situações entre espaços condizentes com salas individuais possibilitando o resguardo do sigilo profissional. Também existem situações de CRAS com salas coletivas para atendimento, com espaços abertos com divisórias improvisadas de armários, estantes e de fichários, contendo até mesmo caminho de passagem tanto de usuários dos serviços quanto de outros profissionais, além de estrutura deficitária com goteiras, infiltrações e vazamentos.

*Aqui por exemplo esses encontros a gente fica com o coração na mão. Quando a gente fez o encontro do dia 05 de março, por exemplo, a coordenadora mesmo fala, tá calor, tá quente, vamos aproveitar que tá sol, porque ela fica assim com medo de a gente organizar algo e se chover... vai ficar todo mundo molhado. Da última vez fizemos aqui (em outra parte do salão do CRAS) porque ali*

*pinga água. Muitas vezes tem colegas desestimulados. Você chega aqui no CRAS e não tem muitos recursos. Se vai colocar um quadro na parede aqui dentro a chuva molha, destrói. Então isso tudo, eu não sou muito de desistir não, gosto de fazer, mas...desestimula... E A única sala com mais, mais um pouquinho de privacidade é essa aqui. Essa na beirada da rua, mas só tem essa sala (Técnica CRAS 03).*

*Sala é dividida, o atendimento é em sala coletiva (Coordenador CRAS 02).*

*Em termos de estrutura não atende. Não, porque não tem uma sala grande pra reunião, a acústica é péssima, a gente tem que ficar naquela sala ali, muito calor, não dá umas 30 pessoas, ficam pessoas lá fora. Não dá 50. Lá fora é muito barulho, poeira, calor. Tem a sala de Serviço Social, a sala de Psicologia. A privacidade não tem. No Serviço Social trabalham 04, ou 03, não tem divisórias, nem pode botar porque é muito pequeno (Coordenador CRAS 11).*

*Há salas divididas com armários que impedem o sigilo. Só tem uma sala com divisória, onde o Técnico tem que falar baixinho senão todo mundo ouve (Coordenador CRAS 03).*

*A gente aqui não tem condições de sigilo. Não há salas para atendimento individual, é difícil. É como você ta vendo aí, essa divisão com armários e essa passagem aberta (Técnica CRAS 10).*

Analizamos que a prestação da Assistência Social, por meio dos serviços socioassistenciais, se torna algo subimplantado no município, pois não acompanha as observâncias que constituem a disponibilidade do espaço físico dentro do CRAS, que dê a este a identificação de um espaço de política pública de status equiparado a demais políticas. As orientações técnicas referentes à disponibilidade de sala de atendimento individual dão conta da necessidade de garantia de privacidade para esta modalidade de atendimento. Em sua definição, a Sala de Atendimento é o

espaço destinado ao atendimento individualizado de famílias e indivíduos. Deve possuir 12m<sup>2</sup>, de modo a abrigar até 10 pessoas e ser um ambiente que garanta a privacidade do atendimento prestado. As famílias e ou indivíduos devem sentir-se seguros para relatar as situações vivenciadas e para a construção de vínculos com os profissionais do CRAS (BRASIL, 2009, p. 52).

A NOB-RH/SUAS prevê a observância da responsabilidade e atribuição do gestor municipal entre outras, a oferta de “condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente” (BRASIL, 2006, p. 32). No entanto o que se observa é uma realidade tanto de desarticulação quanto de improvisos para o cumprimento da política no município de Campos.

Esta realidade de desarticulação conduz à interpretação de que há por um lado, conforme analisa Silveira (2007) adaptações apressadas que marcam a implementação e desenvolvimento da Política de Assistência Social. Para a autora,

a implementação do SUAS pode revelar tendências que reforçam a simples análise da legislação regulamentadora com adaptações apressadas às realidades locais/regionais, sem mudanças significativas, podendo expressar práticas tecnicistas e burocráticas, que desconsideram o significado sócio-histórico dessa política, no que se refere ao processo de ampliação dos direitos. (SILVEIRA, 2007, p. 62).

Observa-se assim, uma desconsideração à Política de Assistência Social em seus moldes de política de direitos.

#### 4.2.2.3 A precariedade da participação e da intersetorialidade no âmbito municipal da Assistência Social

Por outro lado, a presença de constrangimentos e de regras de conduta e de controle sobre a política pública, relacionando improvisos ao sabor dos desejos e aspirações da política partidária e da falta de experiência em gestão na Assistência Social dão o tom a Política em questão. As falas a seguir dos entrevistados refletem isso e revelam um não compromisso com os preceitos constitucionais em relação às políticas públicas (BATTINI; COSTA, 2007; SILVEIRA, 2007; ARRECH, 1996).

*Eu acredito que existe algo acima dos Secretários. Política Pública é uma corrente, onde o que está acima é a política partidária que está no controle, mandando... Todos chegam com boa vontade (os Secretários), mas existe algo acima (Coordenador CRAS 03).*

*Sobre o CRAS eu já escutei uma frase assim, que falou o seguinte: Tem horror a CRAS e se pudesse acabava com todos, não gostava de CRAS, não deveria existir (Técnica CRAS 02).*

*Eu acho que ninguém tá querendo saber nada de nada. A postura dele é que as coisas aparentam que tá funcionando, essa é a postura. Nem sei se eles querem que funcione. Essa Gestão que tá aí hoje é um gestão que não está nem aí com a política de Assistência, a preocupação deles é que a prefeita seja bem falada. Que quem está no poder seja bem falado (Técnica CRAS 05).*

*O Secretário mesmo está amparado por técnicos. Ele chegou ali entendeu muito mal da Saúde, da Assistência então... Hoje ele se encontrou um pouco mais porque admitiu que dependia um pouco mais do técnico (Coordenador CRAS 08).*

*Na minha opinião, eu acho que se ele (o Secretário de Assistência), participasse mais, porque nunca foi, se participasse diretamente, ele ficaria mais ciente das coisas. Ele poderia vir até o problema. Falta um pouco mais de participação dele (Coordenador CRAS 09).*

*Olha, primeiro que essa gestão não conhece a Assistência porque veio da Saúde. Interesse eu acho que eles têm, mas por não conhecer a Assistência eu acho que eles não estão dando conta do recado. Colocam as pessoas que não tem conhecimento, mandam você fazer coisas que estão fora do seu âmbito de competência. Eu acho que é questão de política. Que colocassem cargo político, mas que conhecessem a Assistência (Técnica CRAS 10).*

O que não se configura como unanimidade. Para o Coordenador CRAS 01 é possível considerar que há uma complexidade que atravessa a instância municipal, estadual até a federal:

*Apesar de não ser dessa área, é médico, mas a Secretaria de Assistência a gente não tem o que reclamar dele. O que vem acontecendo hoje é mediante os acontecimentos do dia a dia, é o governo lavando tudo, governo federal, estadual e dificulta até mesmo pro governo municipal, a maioria dos programas a verba vem do governo a gente vê a dificuldade nesse sentido, mas tudo que tá dentro do alcance ele tem feito pra nos ajudar.*

No entanto, os entrevistados mesmo diante dos limites admitem ter um espaço aberto para a colocação de suas questões em momentos de reunião, tanto os Técnicos com seus coordenadores imediatos, quanto estes com sua coordenação direta acima. Ressaltam, contudo, desconhecerem os caminhos em que suas questões e dificuldades seguem.

*As reuniões costumam ser boas, há espaço para falar, mas a gente vê que fica somente nas reuniões, as coisas não vão à frente (Coordenador CRAS 09).*

*Aqui nosso coordenador é uma pessoa que respeita muito o nosso trabalho, muito parceiro, não faz política partidária, nunca vi, ajuda como pode, temos nossa reunião de equipe técnica... é muito atuante, participativo, ouve, tudo. Se não está satisfeito vamos pra ele, e ele assim, o que tá ao alcance dele ele e acerta e procura fazer sim (Técnica CRAS 01).*

*A Coordenadora dá total liberdade para a gente agir. Tem essa visão, ajuda, orienta também alguma coisa, a gente troca, é muito bom. Assim, tem coisas que sempre falo para ela antes, pra não passar por cima, porque tem uma hierarquia, então sempre converso com ela (Técnica CRAS 03).*

A realidade da Política de Assistência Social em Campos dos Goytacazes se configura dentro da situação de não observação de desenvolvimento de potencialidades dos programas que agrega. Conforme relato dos entrevistados, os programas municipais sofrem com a precariedade de inclusão, como o é, por exemplo, o vale alimentação da Prefeitura, denominado de 'Cheque Cidadão'; que já não incluem beneficiários há aproximadamente 04 anos, não havendo nenhum trabalho específico com seus beneficiários.

*De três anos pra cá só o bolsa família tá incluindo. O Renda Mínima, por exemplo, são poucas vagas, o contingente é muito grande... Tem sido difícil acesso a renda mínima, o cheque cidadão desde que eu entrei aqui não ta incluindo ninguém, mais de 03 anos. Pelo menos pelo CRAS não, não sei se por acesso da justiça, pelo CRAS não (Técnica CRAS 03).*

*E a demanda é muito grande pro cheque cidadão. Eu percebo também que o Bolsa Família tem as condicionalidades e o cheque cidadão não tem, deveria ter. Porque fica a vida toda e às vezes há má utilização também, a gente percebe muito. A família não é trabalhada, não é trabalhado nada. Às vezes eu preciso de uns dados, eu percebo os programas fechados, que há uma centralização... Eu já to cansada de pedir, gente eu preciso de uma listagem do beneficiário do cheque cidadão do meu território pra eu poder trabalhar, mas eles tem uma dificuldade pra passar... Eu recebi um cd, em 2010 com quantas pessoas entraram ou saíram na forma de jurídico ou não, ou mudaram de território esse dado eu preciso e não tenho. Se quiser tem que ir na secretaria. Ai pergunta quantas pessoas recebem o Renda Melhor? Não sei, outros dados que não repassam pra gente. Ai pedem para eu trabalhar, ta lá na meta, e eu não tenho acesso a isso. As famílias que estão no CD, eu busquei e já não é mais, tanto do cheque cidadão, como dos outros programas... eu atribuo a questão do poder, de ficar centralizando mesmo as informações, pra não ter acesso mesmo (Técnica CRAS 02).*

*Só o Bolsa Família tá incluindo. Cheque cidadão tá parado, Morar Feliz tá parado, Aluguel Social não tem nada. Só Bolsa Família (Coordenador CRAS 06).*

*A pessoa vem aqui e ouve as explicações na Acolhida... São pessoas que vem de longe, vem para Acolhida, recebem agendamento para ouvir da gente que não tem nada aqui (Técnica CRAS 12).*

O desempenho da prática profissional dentro dos CRAS fica prejudicado, porque tudo acaba recaindo para o CRAS, diante de casos em que é necessário um

respaldo maior dos programas dentro de um sistema de intersetorialidade. A complexidade das questões que envolvem os usuários ultrapassa os limites da Política de Assistência Social no município, como informam os entrevistados:

*Por exemplo, essa família, porque você me perguntou da parceria, ela precisa de suporte de reforma de habitação e não tem no município, ela precisa de um programa especial de transferência de renda não tem, precisa de programa social de transferência de renda e só o Bolsa Família, não é suficiente, porque tem uma gravidez precoce, uma mulher provedora da família doente, tem o alcoólatra, uma questão ligada a defensoria pública, o alcoólatra foi do exército, tem a questão de pensão, tinha ordem judicial pra ele dar pensão pro filhos e, ele dá, a pensão vai pro filhos e ai tem o Ministério Público que dá o encaminhamento pra acompanhar e da questão do maus tratos e é um paciente rebelde e aí fica tudo na conta pro CRAS (Técnica CRAS 01).*

*No momento, passou por um período assim em 2009, 2010, passou por um período bom, teve avanço, ampliação dos CRAS, começou a descentralização mesmo, teve a Renda Mínima, teve um período teve autonomia, de estar selecionando, a gente conseguiu avançando, com o Morar Feliz incluir bastante famílias que estavam em acompanhamento de demanda habitacional há bastante tempo e teve avanço sim ate 2011 por ai foi avanço pra a gente. Agora de um tempo pra cá começou a cair de um trabalho mesmo de rede de não consegue ser feito de capacitar a gente, não consegue ter acesso a política, a gente não tem acesso a questão de financiamento, o que eu sei é de outro município, de coberturas de programas, não consegue mais inclusão, uma demanda reprimida muito grande do cheque cidadão. A gente vê necessidade, faz parecer e não consegue inclusão da família. A i tá virando bola de neve. Não consegue essa porta de saída (Técnica CRAS 06).*

*Vou ser bem sincera pra você, eu consigo essa intersetorialidade, não por ser a Coordenadora do CRAS, mas por ser... quem sou na comunidade, ter conhecimento pessoal lá. É uma intersetorialidade informal (Coordenador CRAS 06).*

Neste sentido, o atendimento à saúde, à habitação, ao trabalho e renda se coloca de forma precária.

#### 4.2.2.4 Os desafios à Gestão da Assistência Social para o alcance a nova institucionalidade

Na avaliação geral em que os entrevistados realizaram sobre a Política de Assistência Social no município e sua Gestão foi possível identificar que a participação e a gestão democrática se colocam como desafios a serem alcançados. A concentração das decisões, tanto organizacional quanto financeira, aparece nas falas dos entrevistados. Destaca-se também a questão da falta ou precária intersetorialidade entre as políticas que penaliza o atendimento à população (CASTRO, 2009). Neste sentido, são falhas as ações protetivas e preventivas dentro da proteção social básica no município de Campos com precariedade também para as condições de trabalho dos profissionais. As seguintes falas retratam esta situação:

*A participação não está sendo incentivada não. Tem até a questão do lanche que tiraram da reunião. A gente tem que ficar de 9 da manhã até 1 da tarde sem nenhum lanche. O que existe de verba é*

*para manutenção das casas dos conselhos, é para todos os conselhos. Não tem nada para a assistência social, então eu sinalizei isso para ele e ele ficou de levar para os vereadores. O problema que está havendo é que ele quer concentrar a verba para ele, que o repasse vá para ele. É o mal do governo D, todo mundo quer concentrar, ele incentiva isso. E tem que ficar com o controle de todas as verbas, ele é prepotente e todo mundo deve ser igual no governo dele (Técnica Conselho).*

*Olha, eu acho que Assistência Social no município não é levado a sério. Não existe hoje um esforço de implementar a Assistência Social, o SUAS, essa nova forma de gestão, essa nova forma de valorização do trabalho do CRAS. O que eu vejo são atitudes isoladas de pessoas que tentam sobreviver nesse sentido. Há um ano atrás existia um organograma na prefeitura, onde era baseado no SUAS, na descentralização, no trabalho de gestão, na melhoria do que já existia, na ampliação de outros, recursos e dinheiro seriam investidos na capacitação nesses trabalhadores do Suas e aí você vê que tudo isso foi desconstruído, inclusive o organograma, que passou pela câmara, pelos órgãos públicos, que estava em atuação no município, tinha a proposta de trabalho a assistência social no município de Campos seria levado a sério e o orçamento da assistência é ridículo, 2% do orçamento, como você faz assistência sem orçamento. Eu vejo desvalorização dos governantes, da gestão, de implementar uma assistência social baseado na vontade. Hoje o que vai é muito da vontade, que quero isso, eu desmonto o organograma inteiro não quero saber se existe SUAS ou não existe, assistência social não é levada a sério no município de Campos dos Goytacazes (Técnica CRAS 08).*

*Ela tá péssima, depende da boa vontade do profissional o esforço nosso a agente, estaria bem pior. A gente não tem os direitos garantidos como profissionais. O direito de insalubridades, alguns recebem outros não, a gente entrou com processo, arquivou, ministério público e nada... É um absurdo não ter nosso direito garantido. A gente anda com o carro que às vezes não tem estepe, não tem segurança, não tem higiene, não tem água, só misericórdia de Deus, porque a gente ama nossa profissão. Vou te dizer hoje porque trabalho porque amo o que faço. Porque senão fosse por amor não sei não, desestimula o profissional (Técnica CRAS 01).*

*Penso que ainda falta ser considerada uma Política de Assistência mesmo. Primeiro porque ela conta com a rede e a rede é precária, quando você encaminha uma criança que tá deixando de ir pra escola, ela tá com problema oftalmo, você encaminha pra rede de saúde tem dificuldade pra conseguir uma consulta médica, rede especialidade, neuro, oftalmo. A política de assistência tá atendendo bem? Não, porque conta com a rede socioassistencial e essa rede é falha. Creio que ainda falta muito (Técnica CRAS 03).*

*Como falei com você a Assistência a tempo está na UTI, o CRAS está no Pronto Socorro e a Gerência do Bolsa Família eu vejo completamente desconectada, não existe uma pactuação, não vejo entrosamento, não vejo acolhida, respaldo (Coordenador CRAS 06).*

*Pra mim, ela já pra 2010 ela começou a engatinhar, voltou a clarear na mente dos gestores o que era Assistência, o que era o SUAS e o que assistência no município iria fazer. Tivemos capacitações, tivemos mais suporte, houve um momento que o município entendeu que deveria minimizar as questões sociais trazidas pelo capitalismo minimizar as questões das políticas públicas adotando SUAS e vamos fazer alguma coisa de verdade. Agora parece que se colocou uma venda nos olhos tapando o sol com uma peneira e fingindo que tá tudo bem e que nada tá acontecendo (Coordenador CRAS 11).*

*Eu vejo que ainda por mais que tenha uma tipificação para orientar, os instrumentos metodológicos também, todo um norte que o MDS promove, ainda esbarra na falta de oferta de serviços que gera a demanda reprimida. Ainda um ranço do assistencialismo que esbarra no trabalho técnico e a falta de intersectorialidade fazendo as políticas. Porque eu acho que um grande entrave na intersectorialidade efetivamente falando, mas na rede solidária é vista, não na rede de política, mais na rede de solidariedade. O que precisa é que as políticas sejam intersectoriais e não que os técnicos que estão atuando na política façam a intersectorialidade... A Assistência seria diferente se dessem oportunidade a um Técnico. Que seja um Zé ninguém, mas que tenha tudo tecnicamente falando. O Sr. E é quem tem o poder de caneta quem entra, e isso dificulta a política pública no meu ponto de vista (Coordenador CRAS 08).*

Estas avaliações nos leva a pensar na necessidade de consideração de questões tanto técnicas que devem ser levadas em consideração na implementação e desenvolvimento de uma política pública, como planejamento, organização, orçamento, enfim um elenco de práticas que no caso da Política de Assistência Social devem estar contidas no Plano Municipal de Assistência Social. Quanto questões também de Gestão com posturas e comprometimentos condizentes com diretrizes e princípios democráticos norteadores em acordo com a sociedade de Estado democrático que se constitui a partir da Constituição de 1988.

Conforme afirma Arretch (1997, p. 133), “é necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir”. No entanto, estas diretrizes parecem não surtirem efeitos sobre a gestão da Política de Assistência Social em Campos dos Goytacazes que não trata na forma de construção coletiva os caminhos desta ao não ser observado no município uma elaboração clara do Plano Municipal de Assistência Social.

*A gente não conhece o plano da Prefeitura. É apresentado em pedaços para gente. Nós não participamos, em nada da elaboração e aquilo que nós aprovamos não foi respeitado. As leis orçamentárias não contemplam as demandas que foram apresentadas pelas Secretarias, nenhuma. E simplesmente a gente não sabe o que vai ser, a gente fica naquela coisa, de que o rombo vai crescer cada vez mais... Esse Plano, o último que apresentaram para gente, que agora tá fazendo de seis em seis anos, nós não participamos de ... merda (coisa) alguma. A articulação não é feita. E é cobrado só das entidades, não é cobrado do próprio governo. Aí o governo faz o que ele quer. Resultado: às vezes as pessoas que estão no departamento não conhecem, não são orientadas (Técnica Conselho).*

A isto se articula o posicionamento do entrevistado Coordenador CRAS 03, na qual a questão passa não pela melhora ou mudança da Política de Assistência, mas sim pela sua efetivação, pela consideração da nova institucionalidade que agrega. “Melhorar? Mudar não, mas sim efetivar de fato aquilo que está sendo legislado, fazer valer as diretrizes. Não funcionar mais ou menos”.

Analisamos que no âmbito do local pesquisado, permeado por toda uma cultura política que o conforma com instituições que moldam o comportamento dos profissionais, ainda não foi alcançado este patamar esperado de absorção da Política de Assistência Social em sua nova institucionalidade. As discussões em torno do local, com as particularidades encontradas na referida Política em Campos dos Goytacazes, no entanto não se esgotam em si mesmas. Ao contrário, refletem a nosso ver um subprocesso de descentralização político-administrativa nos moldes



Constitucionais pós-88 que não deslocou dos municípios a centralização de práticas clientelistas (ARRECH, 1997). Não sendo observada uma reformulação de estrutura institucional e política na Gestão no município, havendo, portanto um reforço de suas bases (ALAYÓN, 1995; NUNES, 1996).

A isto se associa o limite institucional da Política de Assistência Social no âmbito do poder local. Não podendo desconsiderá-la também dentro das questões que envolvem hoje a Seguridade Social brasileira, seus limites e contradições. Para Silveira (2007, p. 62) “é preciso reconhecer os limites das políticas sociais na alteração das estruturas de poder e nos determinantes geradores das demandas por direitos”.

Assim, entre oficial e ‘oficioso’, entre intersetorialidade formal e intersetorialidade ‘informal’, ou pessoal, pautada no clientelismo ou em busca de jeitinhos, caminha, portanto, a Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes, sem um acompanhamento direto e contínuo do MDS e com limitada interferência do Conselho Municipal de Assistência Social, diante as condições sociopolíticas apresentadas. *“Eles vêm para inspecionar, não vem pra me ajudar não, pra ver quantas famílias, para ver se tá batendo, mas para ajudar, para dar respaldo não. Até porque pra Gestão é muito conveniente que não saiba disso”* (Coordenador CRAS 06).

Demonstra um solo e ritmo próprios permeados de reveses institucionais, expressando uma fragilidade da Política em questão. E é neste solo no município de Campos dos Goytacazes que o Programa Bolsa Família assume seus contornos na esfera local de sua efetivação.

## 5. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: OS CONTORNOS DO PROGRAMA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

### 5.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES CONSTITUÍDAS SOBRE O PBF

Seguindo a lógica de gestão das políticas públicas a gestão e implementação do PBF são descentralizados. No ano de 2005, o MDS realizou processo de descentralização da gestão do PBF, ganhando os municípios mais responsabilidades na administração do Programa, quanto à Gestão das Condicionalidades, Gestão de Benefícios, Gestão do CadÚnico e incentivo a participação social e fiscalização por meio dos Conselhos Municipais.

A gestão descentralizada do Programa Bolsa Família para o MDS é uma prática regular e adequada das ações relacionadas ao cumprimento dos compromissos assumidos no Termo de Adesão ao PBF, bem como das atribuições dos entes locais constantes dos demais instrumentos legais que regem o PBF, sendo esta mensurada por indicadores de qualidade da gestão que compõe o IGD (BRASIL, 2008E apud MONTEIRO; FERREIRA; TEIXEIRA, 2009, p. 217).

Com o propósito de contribuir para a melhoria da gestão descentralizada do PBF foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), em 27 de abril de 2006 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Portaria MDS/GM n.º148/06, e elevado ao nível de Lei Federal pela Medida Provisória n.º462, de 14 de maio de 2009<sup>58</sup>. Representa um valor a ser repassado aos municípios na modalidade Fundo a Fundo, ou seja, mensalmente são repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social.

O IGD tem vinculado à sua utilização, pela Portaria que o criou, as atividades de gestão de condicionalidades; gestão de benefícios; cadastramento de novas famílias e atualização dos dados do Cadastro Único (CadÚnico), implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias; fiscalização do PBF e do CadÚnico e controle social do Programa no município. Não sendo, no entanto definidos quais despesas, itens ou ações podem ser custeados pelos recursos do IGD, bem como o percentual alocado para as áreas de saúde, educação e

---

<sup>58</sup> No ano de 2010, o MDS estabelece novos parâmetros, critérios e procedimentos para o apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família por meio da Portaria nº754, de 20 de outubro de 2010, que revoga a Portaria nº148, de 27 de abril de 2006, procurando adequar a operação do IGD no âmbito municipal.

assistência social<sup>59</sup>. O que revela certa autonomia dos gestores na implementação dos recursos, mas com proposição de transparência na utilização.

Neste caminho, são construídos parâmetros norteadores de conduta de gestão para o PBF, em acordo com os preceitos democráticos, como o alcance à intersectorialidade e participação social (BRASIL, 2004a), reveladores da possibilidade de construção de uma nova institucionalidade local para a gestão de políticas. Estando em consonância com os princípios democráticos e as diretrizes da Política de Assistência Social, entre outros, de “divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão”, e de “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2004b), respectivamente.

Quanto à intersectorialidade, a capacidade que tem em desenvolver uma relação horizontal entre cidadão e políticas, estreitando a distância faz com que seja

apontada como um dos fatores fundamentais para o bom desenvolvimento dos programas de transferência condicionada, porque se entende que uma das principais características desejadas destas políticas é a capacidade de integrar o cidadão ao sistema de proteção de cunho universalista (THOMÉ, 2013, p. 123).

Para o Bolsa Família, portanto, dentre outros objetivos, podemos ressaltar em seu Art. 4, Inciso V do Decreto n. 5.209/2004 (BRASIL, 2004a), o intuito de “promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”, que servem de orientações gerais para o âmbito da gestão do referido programa. Acerca das competências e das responsabilidades, presentes neste mesmo Decreto Art. 14, cabe aos municípios

- I. constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal;
- II. proceder à inscrição das famílias pobres do município no Cadastramento Único do Governo Federal;
- III. promover ações que viabilizem a gestão intersectorial, na esfera municipal;

---

<sup>59</sup> Conforme apontado no Caderno Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF - IGD. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cadernos/caderno-informativo-sobre-o-indice-de-gestao-descentralizada-do-pbf-igd/caderno-informativo-sobre-o-indice-de-gestao-descentralizada-do-pbf-igd>. Acesso em: 25 de julho de 2012.

- IV. disponibilizar de serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;
- V. garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do Programa;
- VI. constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;
- VII. estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e
- VIII. promover, em articulação com a União e os estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Ao Gestor Municipal, seguem as seguintes atribuições:

- assumir a interlocução entre a prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único. Por isso, o Gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação entre as áreas envolvidas na operação do Programa;
- coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condicionalidades;
- coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para o Programa Bolsa Família nos municípios. Esses recursos estão sendo transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos de assistência municipal. Assim, o Gestor Municipal do Bolsa Família será o responsável pela aplicação dos recursos financeiros do Programa - poderá decidir se o recurso será investido na contratação de pessoal, na capacitação da equipe, na compra de materiais que ajudem no trabalho de manutenção dos dados dos beneficiários locais, dentre outros;
- assumir a interlocução, em nome do município, com os membros da Instância de Controle Social do município, garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do Programa na comunidade;
- coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, do estado e do Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família (BRASIL, 2005).

Cabe, portanto ao gestor municipal, geralmente cargo assumido pelo Secretário da área de Assistência Social do município, a responsabilidade na coordenação do uso dos recursos e das atividades de cadastramento (CadÚnico) e da Gestão do Programa Bolsa Família. O gestor municipal, ao assumir o cargo, deve conhecer suas responsabilidades, os principais conceitos do PBF, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Da articulação que tem com a Política de Assistência Social, acrescenta-se ao conjunto de regras e diretrizes ao PBF, a Instrução Operacional Conjunta n.19 – IO

n.19, (MDS, 2013)<sup>60</sup>, que trata das orientações aos Estados e Municípios sobre a inclusão das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades, principalmente em fase de suspensão do benefício, nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar. As orientações e procedimentos contidos nesta Instrução Operacional visam “garantir a preservação da transferência de renda e o devido acompanhamento a estas famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco social” (MDS, 2013).

A necessidade dessa Instrução foi identificada a partir de estudo do MDS de dados de famílias em descumprimento que eram acompanhadas pelos CRAS e que eram identificados no Registro Mensal de Atendimentos dos CRAS, mas que não continham em mesmo quantitativo de famílias com o registro de acompanhamento no Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades – Sicon<sup>61</sup>. Havia com isso um descompasso com dados em números inferiores de acompanhamento familiar no Sicon, acarretando em morosidade no processo de reversão da suspensão do benefício.

A referida Instrução reafirmou a necessidade de comprometimento dos Estados e municípios no registro dos dados do acompanhamento familiar no Sicon, bem como da realização de todo o acompanhamento social necessário para a não interrupção de transferência de renda, já defendido no Protocolo de Gestão (MDS, 2009)<sup>62</sup>.

O Protocolo de Gestão, publicado em 2009, já entendia que era necessário a “manutenção da transferência de renda, de forma a não agravar a situação de vulnerabilidade da família” (MDS, 2009, p.05). A manutenção da transferência de renda, portanto é visto como primordial na política de transferência de renda pelo Governo Federal, mas não de forma isolada. Há a consideração de que

a segurança de renda deve ser associada às seguranças do convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia, isto é, que o acesso de indivíduos e famílias a benefícios socioassistenciais e à

---

<sup>60</sup> Instrução Operacional Conjunta n.19, do MDS, de 07 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/instrucoes-operacionais/2013/IO%20Conjunta%20no%2019%20SEENARC-SNAS%2007de%20fevereiro%20de%202013.pdf>.

<sup>61</sup> Ferramenta eletrônica criada pelo Governo Federal, disponível no MDS, para auxiliar no monitoramento e planejamento de ações estratégicas voltadas para a proteção das famílias em situação de risco e vulnerabilidade social.

<sup>62</sup> RESOLUÇÃO CIT Nº 7, DE 10 DE SETEMBRO DE 2009. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

transferência de renda deve ser associado à oferta de serviços socioassistenciais no SUAS (MDS, 2009, p.07).

Sendo assim, estabelece a oferta prioritária de serviços socioassistenciais as famílias inseridas nos Programas de Transferência de Renda, como o PBF e o BPC, com destaque para as famílias em maior situação de vulnerabilidade social. Ressalta-se o entendimento de que o descumprimento de condicionalidade se estabelece por uma relação direta com a vulnerabilidade social, daí maior atenção a ser dada as famílias em descumprimento não no sentido da punição com a suspensão e o cancelamento da transferência de renda, antes sim com a tentativa de reverter o quadro que originou a suspensão do benefício.

A necessidade de redefinir as posturas dos gestores municipais do Programa Bolsa Família diante de tal entendimento é encontrada então na IO n.19, que trata do fluxo das ações necessárias e das competências e responsabilidades. Neste sentido, a IO n.19 ressalta ao gestor municipal:

- Analisar o conjunto de informações relativas ao descumprimento de condicionalidades das famílias do Programa no município e propor estratégias intersetoriais de ação envolvendo as áreas de educação, de saúde e de assistência social;
- Compartilhar e discutir o conteúdo desta Instrução Operacional com os responsáveis pelo Bolsa Família nas áreas de educação, de saúde e de assistência social, realizando assim as articulações intersetoriais necessárias ao enfrentamento das questões que envolvem o descumprimento de condicionalidades;
- Gerar e disponibilizar senha de acesso ao Sicon para as equipes de gestão da assistência social responsáveis pela Vigilância Socioassistencial, pela Proteção Básica e pela Proteção Especial;
- Gerar e disponibilizar senha de acesso ao Sicon para os coordenadores do Cras e do Creas, naqueles municípios em que as unidades estejam informatizadas e se comprometam a realizar diretamente o registro do acompanhamento e, de acordo com avaliação técnica, da interrupção dos efeitos no benefício por descumprimento das condicionalidades no sistema *online*;
- Capacitar para a utilização no Sicon os técnicos municipais que receberem as referidas senhas de acesso;
- Definir, em comum acordo com a área responsável pela Vigilância Socioassistencial, a responsabilidade na digitação das informações do acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades e das atividades decorrentes desse atendimento no Sicon (MDS, 2013, p.08).

A IO n.19 também se reporta às competências da Vigilância Socioassistencial, do CRAS e do CREAS. De uma forma geral, trata da questão de monitoramento das ações, registro das informações e relatórios no Sicon, adoção de instrumentos específicos de registros como os relatórios, leitura das listagens geradas de

descumprimento, acompanhamento das famílias e encaminhamento para os serviços socioassistenciais. Inclui-se nestes serviços o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF; o Programa de Atenção Especial à Família – PAEF; encaminhamento para concessão do BPC e outras atividades.

Os instrumentos que participam, portanto, do conjunto de regulamentos e procedimentos junto ao Programa Bolsa Família são reflexos da necessidade de aperfeiçoamento da política e de busca de realização de posicionamentos que respondam a descentralização, a intersetorialidade e posturas democráticas e participativas.

Mesmo com todo aparato jurídico-institucional com base na democratização, que marca a descentralização e os preceitos de gestão democrática, há de considerarmos que o constituído não necessariamente se torna materializado. O espraiamento territorial e político do preceito da participação social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), não significa integralmente a sua efetividade.

O processo de descentralização não significa prontamente o estabelecimento de uma relação direta com a intersetorialidade e com a disponibilização de recursos próprios em cada unidade de atendimento do CRAS para a cobertura de seu território adstrito da demanda de acompanhamento familiar.

O PBF assumindo em seus preceitos e diretrizes também a descentralização, a participação social e a intersetorialidade, não está isento destes debates em seu processo de implementação e desenvolvimento de ações no nível local de sua gestão, os municípios. Ou seja, se os desafios postos à gestão municipal são de materialização dos preceitos de gestão democrática, aperfeiçoamento dos instrumentos a serem utilizados, de integração das políticas públicas, a questão também passa pelo direcionamento de nosso pensamento sobre a ação realizada, como e sob que condições.

É entendendo que nenhum desses componentes, incluindo a nova dimensão dada ao conceito de pobreza, consegue de forma isolada chegar a mudanças significativas é que se faz necessário verificar as particularidades admitindo interferência de ações de atores influenciadas pela relação que estabelecem com as instituições. Neste sentido, é entender a dinâmica própria da realidade do PBF em Campos dos Goytacazes.

## 5.2 UM OLHAR SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

### 5.2.1 O *lócus* do PBF no município: organização, percurso e dilemas

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social<sup>63</sup>, o município de Campos dos Goytacazes/RJ apresentou em junho de 2015 um total de 55.806 famílias inscritas no Cadastro Único.

<b>FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADÚNICO</b> <b>55.806</b>	<b>RENDA PER CAPITA FAMILIAR</b>
26.881	até R\$77,00;
9.685	entre R\$77,00 e R\$ 154,00
14.233	entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo;
5.007	acima de meio salário mínimo

Deste número, 32.375 famílias apresentaram perfil para recebimento do benefício, o que representou uma cobertura de 87,6% da estimativa de famílias pobres no município.

O acompanhamento dessas famílias no âmbito da Proteção Social Básica, nosso foco de atenção, é realizado por meio do trabalho dos CRAS tanto para os casos de descumprimento de condicionalidade, quanto para orientação e encaminhamentos afins. Conforme apontado no capítulo anterior, os CRAS estão vinculados ao Departamento de Proteção Social Básica da SMFAS.

A este mesmo Departamento se vinculam as ações do Programa Bolsa Família no município, que se vincula à Superintendência de Programas e Projetos, vinculada por sua vez ao Secretário Municipal de Assistência Social.

A Gestão Municipal do PBF está localizada na Secretaria Municipal de Família e Assistência Social (SMFAS). É o Secretário Municipal da Assistência que responde

---

<sup>63</sup> Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão Geral](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral). Acesso em 25/08/2015.



pelo programa no município como Gestor municipal. As ações de Recurso, Recadastramento e Digitação e coordenação do PBF estão localizadas na Gerência do Programa Bolsa Família, que tem um Gestor delegado pelo Secretário de Assistência, que por sua vez nomeia um Coordenador para a Gerência do PBF e outro Coordenador para o Cadastro Único.

Os profissionais que executam a política do PBF no âmbito da Política de Assistência Social compreendem os Assistentes Sociais que trabalham tanto na Gerência do PBF quanto nos CRAS; Psicólogos que trabalham nos CRAS; além dos coordenadores locais e equipe técnica de apoio (administrativos e recepcionistas).

Desde a adesão do município com o então Bolsa Escola em 2003, o PBF em Campos iniciou em 2007 processo de ampliação de sua equipe da Gerência, com posterior remanejamento de alguns profissionais para o trabalho nos CRAS e passou por reformulações em seu sistema de acompanhamento de descumprimento de condicionalidades.

O setor de Recursos então foi criado pela Coordenação da Gerência neste mesmo ano como forma de atender à solicitação do MDS em relação a uma chance de o beneficiário não ser punido com bloqueio do pagamento e suspensão do benefício devido descumprimento. Inicia-se para os profissionais Assistentes Sociais um desafio de escuta qualificada, a primeira escuta ao beneficiário, relacionando identificação da problemática e realização de atendimento integrado e intersetorial e encaminhamento para o CRAS. A profissional da Gerência do PBF entrevistada relata a preocupação com esse atendimento aos beneficiários:

*E aí veio uma proposta nova do MDS e eu já estava há seis meses no programa, que se debruçava sobre a questão dos cumprimentos das condicionalidades. Todo mundo que descumpre vai ter uma punição de perder o benefício? E não vai ser acompanhado? Como é que vai ficar isso? E aí o MDS propôs para que todo o município que tivesse feito adesão ao PBF oferecesse aos beneficiários a possibilidade de eles entrarem com um recurso, onde ele iria justificar porque ele descumpriu o que aconteceu. Porque entende-se que por trás de todo descumprimento tem uma situação, uma vulnerabilidade, aquela coisa que a gente fala em ir além da aparência (Técnica Gerência 01).*

Gerou-se assim a demanda por criação de todo um suporte técnico, organizacional, físico e de RH que pudesse dar conta da realização desse acompanhamento, ao mesmo tempo em que o MDS melhorava sua ferramenta de registro e acompanhamento como forma de dar o suporte técnico necessário, conforme informa a entrevistada:

*O acompanhamento já era inerente aos CRAS e o MDS criou uma ferramenta chamada Acompanhamento Familiar, onde iria sistematizar o acompanhamento Familiar. A saúde e educação continuou, o acompanhamento familiar já existia em protocolo, como função dos CRAS e do CREAS acompanhar prioritariamente as famílias do PBF e do BPC. Então isso já acontecia. O que o MDS criou foi uma ferramenta para sistematizar isso, então se eu coloco aquela família que tá descumprindo muito, se ela estiver sendo acompanhada, enquanto isso o benefício dela não vai ser bloqueado, mas só se ela estiver incluída nesta ferramenta (Técnica Gerência 01).*

No ano de 2009, a Gerência do PBF, até então relacionada à Secretaria Municipal de Educação desde quando o Programa ainda era o Bolsa Escola, sofre início de processo de descentralização, ganhando uma nova sede com maior e melhor capacidade de atendimento aos beneficiários. Passa a ter sua Gestão vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social. Isso no mesmo momento em que os coletivos dos CRAS também sofrem esse início de descentralização e expansão de sua equipe para atender a demanda do referido Programa de Acompanhamento Familiar, bem como das ações também do BPC.

Neste processo, foram remanejados profissionais Assistentes Sociais da Gerência para o trabalho desenvolvido no CRAS. O setor de Recurso absorveu a demanda do acompanhamento familiar em conjunto com o CRAS, pois este não apresentava estrutura de Internet e computadores que pudessem dar este suporte para o atendimento como a alimentação de informações ao Sistema. O referido setor realizava o primeiro atendimento das famílias, encaminhava para o acompanhamento familiar nos CRAS e estes emitiam os relatórios. Os relatórios então passaram a ser enviados ao Setor de Recurso na Gerência que realizava o envio das informações ao MDS de que aquela família estava sendo acompanhada.

*Quando o profissional do CRAS vai fazer a primeira visita e começa a acompanhar ela consegue visualizar mais questões que estão ocasionando aquela situação. Primeira escuta que a gente tem: que meu marido bate muito em mim, bate na minha filha, ela fica toda roxa não pode ir p escola. Então a gente coloca: adolescente sofrendo agressão, violência doméstica... Quando o CRAS vai acompanhar descobre que o pai é alcoólatra, que desconhece recurso. Então começa a fazer acompanhamento no CAPS, e a gente começa a ver uma melhora. Então esse acompanhamento é importante por isso, por outras complicações que tá trazendo aquela primeira demanda pra gente, tem outras implicações ocasionando aquela situação de vulnerabilidade. Então agente começou a conversar com os CRAS desta maneira, a gente começou a mandar relatório, a gente conversava por telefone e começou a ter esta parceria com os CRAS (Técnica Gerência 01).*

As problemáticas em que se depararam os Assistentes Sociais em conjunto com a necessidade de os beneficiários tentarem superá-las — havia a questão do cumprimento de condicionalidade do PBF — fez ressaltar a importância do trabalho em parceria e de forma intersetorial na tentativa de os beneficiários acessarem os serviços públicos necessários. A entrevistada relata justamente o momento em que

participou da nova forma organizacional que se vislumbrava um trabalho intersetorial:

*Ficou muito legal mesmo, o negócio começou a andar. Cada Assistente Social responsável além desse relatório semestralmente, ficou também responsável de fazer reuniões com os CRAS. Então a gente sentava e discutia, então começou um trabalho a fluir. Eu sempre falava assim, intersetorialidade ao meu ver, não é eu fazer um contato para encaminhar alguém, é nos unirmos para acompanhar juntos, isto é intersetorialidade. No caso da saúde, quando o CAPS faz uma parceria com o Conselho Tutelar, não é só para eu ter um nome e encaminhar para o Conselho Tutelar. Mas é para que o CAPS e o Conselho possam acompanhar a aquela família, porque é a mesma família. A família que tá no CRAS, de repente tem algum membro que tá no CREAS, então é eles sentarem e pensarem aquela família como um todo (Técnica Gerência 01).*

O aumento do número de beneficiários ao longo de 2010 e 2011 gerou a necessidade de reestruturação do atendimento na Gerência, pois se tornou visível, inclusive publicamente, a formação de demanda para atendimento não somente para o Recurso, mas também para cadastramento na Gerência, com formação de filas até mesmo na parte externa do prédio, com um sistema ineficiente de senhas, havendo relatos de casos de beneficiários dormindo na fila para garantir o atendimento. (Anexo I).

Além da questão do desenvolvimento de um trabalho intersetorial como forma de um atendimento integral da problemática do beneficiário, entra em cena então a discussão acerca da necessidade também da descentralização do atendimento realizado pela Gerência, dotando o CRAS de mais autonomia no atendimento e desafogando o atendimento da Gerência. O sistema de senha foi então aprimorado, o atendimento de triagem foi reorganizado, alguns CRAS foram dotados de internet e senha de acesso ao sistema, como veremos mais adiante, e um trabalho de parceria e resultados começou a ser desenvolvido.

No entanto as modificações ainda não representavam mudança significativa para o atendimento, pois não respondia ao que de fato poderia ser feito enquanto descentralização seguindo as diretrizes do MDS. O não seguimento, conforme relato da entrevistada, dessas diretrizes na Assistência Social fez com que o trabalho realizado de descentralizar ficasse com falhas:

*Aí o secretário começou a querer fazer descentralização de qualquer jeito. E aí a gente peitou dizendo que não ia ter descentralização desse jeito, porque não é dividir a equipe e jogar para os CRAS, descentralizar é estruturar os CRAS de acordo com o que o MDS pede, é capacitar esta equipe que está no CRAS para receber este programa. Porque não é tão simples trabalhar com o CadÚnico. Explicar para que que serve, qual a importância, para mapear as vulnerabilidades... O que a gente batia muito de frente era o seguinte, o PBF precisa ser descentralizado. Isso para que a família que esteja com seu benefício bloqueado procure o CRAS e não mais a Gestão, pela quantidade de pessoas que estão no PBF a questão do atendimento não é senha, ou de que forma ela vai ser distribuída. Agora lá tem um aparelho igual a Banco. Não é isso que vai resolver, o que vai*

*resolver é a descentralização, todos os CRAS têm que ter estrutura para atender a todos os beneficiários do PBF. Vai ter que continuar a gestão, porque pela estrutura do Programa tem que ter uma gestão em cada município para mandar ofício para Caixa sobre a responsabilidade do benefício, se a família tem que trocar o cartão, tem que ter uma Gestão. Mas é difícil a Secretaria entender ou não quer entender que o problema é a descentralização. Hoje a gente tá com mais de dez CRAS. Então imagina, se uma família é acompanhada em Morro do Coco<sup>64</sup>, lá tem CRAS, ela ter que vir aqui para resolver o bloqueio, se ela está sendo acompanhada pelo CRAS, referenciada por esse CRAS, ela poderia fazer lá o cadastramento, incluir alguém, retirar alguém (Técnica Gerência 01).*

As questões então começaram a se agravar com o procedimento de troca de Coordenação e equipe de servidores assistentes administrativos da Gerência, em 2012.

*E aí entraram pessoas novas que não sabiam nada do Bolsa. Trabalham na triagem, sem conhecimento de escuta, de acolhimento, então eu já tava lá há muito tempo e isso foi um tiro no meu coração. Foi um retrocesso tanto no Bolsa Família quanto nos CRAS, tirando servidor público e colocando contratado sem qualificação. Você vê mexendo com uma equipe do Bolsa Família que tava junto há dez anos, uma equipe super harmoniosa, a gente conseguia bater todas as metas. Campos era referência no MDS. A gente chegava lá e eles falavam “Campos é referência”. Hoje você chega lá na Gerência tem aquela fila. Então é como está hoje o Bolsa (Técnica Gerência 01).*

No mesmo ano, a troca de Gestora da Gerência do PBF revelou posicionamentos até então não presenciados pelos técnicos da Gerência, como por exemplo, a falta de informação sobre o uso dos recursos do IGD, administrados anteriormente pela antiga gestão.

*Desde então a gente não tem visto mais o IGD dentro do PBF, não temos visto mais o IGD dentro dos CRAS, não temos visto mais a aplicação do IGD, deste recurso dentro do PBF. Porque nós temos contratados lá que estão sem receber. Por que, se temos o IGD? E para mim isso foi muito complicado, por eu entender a dinâmica do programa (Técnica Gerência 01).*

Das questões relatadas pela entrevistada sobre o atendimento, pode-se compreender que as consequências recaíam diretamente sobre os beneficiários que necessitavam rever sua situação junto ao MDS. Houve relato de falta de atendimento o que levou o beneficiário a realizar mais de uma ida à Gerência para verificar seu problema junto ao benefício. Conforme a entrevistada:

*Tem essa briga lá de diminuir as senhas, e a família vai ficar sem o cadastramento, sem o benefício. Então assim, existe uma demanda que tá batendo lá na porta, que tá gritando. Várias vezes eu já vi beneficiário perdendo emprego, porque vai num dia, não consegue, vai em outro pega senha, vai em outro. Ninguém quer entender isso, nenhum patrão quer saber. Até porque o patrão precisa do empregado. Então eu acho que o grande, a grande pedra hoje na questão do Bolsa Família é a descentralização (Técnica Gerência 01).*

Ao longo de 2012, com mais trocas de Gestores tanto da Assistência Social, como vimos no Capítulo 4, como da Gerência do PBF, as questões apresentadas não sofreram grandes modificações. “E aí trocou a secretaria, saiu B e entrou A e parou

---

<sup>64</sup> Morro do Côco é o 12º Distrito de Campos dos Goytacazes/RJ e está localizado a aproximadamente 48 km da sede da Gerência do PBF, Centro da cidade.

todo” (Técnica Gerência 01). São, portanto, a partir destas considerações acerca do PBF e da Gerência do PBF, que buscamos entender as condições de efetivação do Programa em sua interface com a Proteção Social Básica no município de Campos dos Goytacazes.

## 5.2.2 O PBF dentro do CRAS: questões e desafios

### 5.2.2.1 A Acolhida

A dinâmica do trabalho desenvolvido junto às famílias usuárias atendidas nos 12 CRAS, relatado no período de pesquisa de campo, apresentou em sua totalidade um direcionamento para os esclarecimentos sobre os programas que constituem o conjunto de atendimento dentro dos CRAS, incluindo o PBF. Podem ser encontrados CRAS com divisão em territórios para o trabalho dos profissionais tanto de outros programas quanto para o Bolsa Família, assim como pode ser encontrado CRAS com a especificidade de um único profissional para o acompanhamento do descumprimento do PBF.

Tais esclarecimentos acontecem nos momentos da Acolhida<sup>65</sup> que faz parte de um conjunto de três Seguranças preconizadas pelo SUAS, incluindo Segurança de Convivência e Segurança de Rendimento.

É na Acolhida que são realizadas orientações sobre o compromisso com as condicionalidades do PBF, bem como a questão do acompanhamento familiar devido o descumprimento da família quanto às condicionalidades do Programa que acaba por acarretar em suspensão do benefício. Faz parte, portanto de um trabalho em relação ao PBF que tem a intenção de prevenção de descumprimento.

Assim, o momento da Acolhida, que antecede qualquer atendimento, se torna o *locus* de recebimento de informações e orientações sobre os Programas dispostos nos CRAS. A partir desse momento os usuários dos serviços são encaminhados para agendamento de uma entrevista com os Técnicos e para os que apresentam perfil é realizado o preenchimento do CadÚnico, com posterior possibilidade de

---

<sup>65</sup> A Segurança de Acolhida é “provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas e a ação profissional conter: a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; f) aquisições materiais e sociais; g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco; h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência” (BRASIL, 2012).

inclusão no PBF, de acordo com avaliação do MDS a partir das informações fornecidas. Os formulários do CadÚnico preenchidos são enviados à SMFAS, que por sua vez encaminha para digitação na Gerência do PBF, que envia os dados ao MDS, que gerará um Número de Identificação Social – NIS, para a família.

#### 5.2.2.2 Os limites entre o acesso ao PBF e o acompanhamento do Programa

Este processo de geração do NIS leva em torno de dois a três meses, e em algumas vezes pode levar mais tempo ou ter o processo interrompido devido pendências quanto à documentação ou informação coletada. Foram relatados problemas neste trâmite devido a pouca comunicação entre os setores responsáveis, o que gera morosidade de acesso à inclusão no PBF, podendo inclusive ocorrer como relatado, problemas na digitação do cadastro:

*Tipo assim a gente preenche o cadastro, às vezes gera pendência, a gente não é avisado da pendência, o usuário acha que já foi digitado, e às vezes não foi digitado, tá na pendência, fica não sei aonde, e não mandam para o CRAS. Antes mandava, bem antes, todos os erros pra gente corrigir e a gente mandava para eles. Agora nada disso é feito. A gente fica sem saber, tem usuário que já tem mais de um ano que a gente preencheu o cadastro e não tem ele lá no sistema. Provavelmente devem ter digitado, deve ter gerado pendência e ficou por lá. Tinha que ser separado por território, por CRAS pra poder estar revendo essa questão da pendência, pra ver se não gerou duplicidade (Técnica CRAS 07).*

O processo de preenchimento do CadÚnico pode ser realizado tanto pelos Técnicos Assistentes Sociais ou Psicólogos, quanto pelos técnicos administrativos. A realidade local de ausência no momento deste trabalhador, conforme relatado no capítulo anterior, trás consequência de uma intensificação de trabalho para os profissionais, que se organizam entre visitas técnicas domiciliares, atendimento no CRAS, realização de relatórios, e ainda preenchimento do CadÚnico e outras atividades.

Para a dinâmica própria do trabalho com o PBF os Técnicos recebem os beneficiários encaminhados pela Gerência e/ou dispõem de uma listagem de beneficiários em descumprimento fornecida pela Vigilância Socioassistencial, além do atendimento de demanda espontânea. A produção desta listagem é feita a partir de relação de famílias de beneficiários que já passaram por várias advertências quanto ao descumprimento de condicionalidade, havendo ainda bloqueios do benefício e finalmente a suspensão, que é temporária, dependente, portanto do acompanhamento familiar realizado pelo Técnico do CRAS. Este procedimento é

regulamentado pela Instrução Operacional Conjunta Nº 19 (MDS, 2013), como articula a entrevistada Técnica CRAS 01:

*Essa listagem vem lá do setor de Vigilância, e a Instrução Operacional fala o seguinte: quando a família chega à suspensão, significa que passou por advertência passou por bloqueio, hoje temos famílias em décima suspensão. Hoje o governo a partir desta instrução não cancela mais o benefício, ele vai dar primeiro, a segunda, a terceira, a quarta, a quinta chance, ela vai ficar na listagem. Vai ficar o nome, vai ficar repetindo.*

O processo de busca ativa, realizado a partir da listagem dos beneficiários em descumprimento, recebida pelos técnicos, consiste na localização e trabalhos de abordagem para entender os motivos do descumprimento e decisão de inserir ou não, as famílias em acompanhamento familiar. Processo esse que é sistematizado em relatório a ser encaminhado ao MDS, fornecendo a informação de que a família está sendo acompanhada pelo CRAS, o que garante a continuidade do recebimento do benefício, ou seja, garante a “interrupção dos efeitos no benefício por descumprimento de condicionalidades ou qualquer ação decorrente desse acompanhamento dentro da esfera de competência do serviço socioassistencial” (MDS, 2013, p. 09).

A partir deste relatório serão seis meses de acompanhamento pelo CRAS. Persistindo a problemática que levou a família ao descumprimento, ela é reavaliada pelo técnico do CRAS que emite novo relatório ao MDS.

Os Técnicos Assistentes Sociais realizam a busca ativa das famílias e o acompanhamento familiar, bem como atendimento no CRAS de beneficiários que procuram o órgão devido a alguma questão referente ao benefício. Como ressalta o Coordenador CRAS 03, o próprio MDS, por meio de mensagem no extrato bancário do benefício, solicita que o beneficiário vá ao CRAS mais próximo de sua residência. *“O MDS envia recado para o beneficiário procurar o CRAS porque supõe que este esteja equipado para o atendimento”.*

Mas efetivamente os profissionais se deparam dentro dos CRAS, com um conjunto de dificuldades para realização do trabalho. Alguns instrumentos são apontados como fundamentais pelos entrevistados para que possam auxiliar em todo o processo e agilizar o relatório referente à situação das famílias a ser encaminhado ao MDS. O acesso à internet é um desses instrumentos, pois contribui para a visualização da situação cadastral das famílias beneficiárias e o descumprimento a ser trabalhado. Como visto no capítulo anterior, nem todos os CRAS têm este

instrumento, o que gera tanto dificuldade quanto morosidade no atendimento do beneficiário. Sua importância na contribuição do atendimento ao beneficiário é ressaltada por uma entrevistada:

*Eu por exemplo preciso de internet. Porque esse sistema é on line, então como não temos internet como que é feito: é preenchido o cadastro esse formulário, com a situação familiar e ela precisa entrar urgentemente no sistema pro governo fazer a leitura e não suspender mais o benefício e aí, só que o município não tem pessoal suficiente, aqui não tem internet... Então quem não tem, manda para Vigilância para enviar para o MDS... Então eu uso internet da minha casa. Eu tenho a senha, eu uso a senha desde quando eu vim da gestão, ninguém falou nada, ninguém tirou nada. Minha senha é de digitação, então eu trabalho com a questão da condicionalidade. Você com nome e sobrenome você consegue ver até o NIS. Então poderíamos ajudar em muito os usuários (Técnica CRAS 01).*

A senha de acesso ao sistema do Sicon é outro instrumento apontado como potencializador do trabalho de implantação e desenvolvimento do PBF. No entanto ela é realidade para um número de apenas 04 (quatro) CRAS, não sendo disponibilizada para os outros coletivos, seja pela falta de internet, seja pela falta de um profissional capacitado. O setor de Vigilância Socioassistencial da SMFAS concentra os registros no Sicon dos dados do relatório emitido pelos técnicos dos CRAS acerca do acompanhamento familiar. E o instrumento Recurso é realizado pela Gerência do Programa, ambos com senhas para entrar no sistema do PBF.

*Aqui a gente não tem internet, não tem sistema, não tem como ver como é que está o cadastro da pessoa, se está recadastrado, se precisa recadastrar, nós não temos essa noção aqui. Então toda pessoa que vem aqui, que bloqueou por algum motivo, a gente encaminha para o Bolsa Família. A gente atende, ouve, que às vezes a necessidade não é nem de recadastrar, agente identifica aqui porque tá bloqueado por falta de frequência na escola, a gente coloca em acompanhamento familiar, já manda para o Bolsa Família, notificando que a gente identificou, a notificação de acompanhamento mais o encaminhamento deles para recadastrar (Técnica CRAS 04).*

Apesar de não ter a sua disponibilização como item obrigatório para os técnicos diretamente<sup>66</sup>, a senha dentro do CRAS é apontada como facilitadora para o trabalho junto aos beneficiários, pois permite ampliar o campo de intervenção proporcionando um atendimento de qualidade ao encurtar o acesso do beneficiário a sua condição cadastral e de descumprimento, rompendo ou diminuindo as idas e vindas do CRAS à Gerência do Programa Bolsa Família e vice e versa, proporcionando agilidade ainda no processo de reversão da suspensão do benefício. Conforme relatam duas Técnicas de CRAS entrevistadas:

---

<sup>66</sup> A Instrução Operacional Conjunta n.19, do MDS, de 07 de fevereiro de 2013, trata que é de competência da Gestão Municipal do PBF “gerar e disponibilizar senha de acesso ao Sicon para os coordenadores do Cras e do Creas, naqueles municípios em que as unidades estejam informatizadas e se comprometam a realizar diretamente o registro do acompanhamento”. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/instrucoes-operacionais/2013/IO%20Conjunta%20no%2019%2019%2020SENARC-SNAS%2007de%20fevereiro%20de%202013.pdf>.



*A gente trabalha dessa forma com a família, a princípio esclarecendo, até colocando pra ela, que não vai ser penalizada, muito pelo contrário, que bom que ela veio, que bom estarmos aqui com ela, porque a partir daquele momento, a partir da avaliação, do que ela for falar para nós, a gente vai decidir colocar ou não em acompanhamento familiar. Colocando em acompanhamento familiar é preenchido um formulário no CRAS. Ai vai depender se o CRAS tem internet, e a pessoa que tá fazendo esse trabalho tiver uma senha ela pode imediatamente digitar e mandar para o MDS colocando toda situação familiar... E aí é como se eu estivesse falando com o MDS: olha, o CRAS vai estar durante 6 meses fazendo o acompanhamento dessa família, não suspenda o benefício. Então a família vai liberar o benefício, continua recebendo o benefício durante seis meses independente de estar indo a escola ou não, nós vamos estar trabalhando com essa família no sentido de reverter esse quadro... O que é interessante que você tendo internet no local você consegue fazer logo, porque são 12 CRAS, senão fica assim, penalizando a família (Técnica CRAS 01).*

*A gente trabalha aqui e o Sicon ajuda muito... eu agora to visualizando isso. Antes a gente não tinha como responder, a gente ligava para a educação, encaminhava pra educação. Nisso que encaminho, de repente eu não tinha o retorno, referência e contrarreferência. Mas agora com o Sicon quando a gente joga, a partir do momento que eu tenho a senha eu consigo ver a área de educação, saúde, no programa... Agora eu tenho a senha do Sicon, posso entrar. Agora tem como visualizar a situação daquela família, na saúde, na educação. Entendeu? Porque não tinha. E o trabalho ficava fragmentado. E agora consegui ampliar um pouquinho (Técnica CRAS 02).*

Além do registro do acompanhamento, há a possibilidade de outras ações: *“atualização do CadÚnico, a gente faz recadastramento, inclusão de criança, troca de escola, a gente consegue trabalhar” (Técnica CRAS 02).*

*Tudo a gente consegue resolver agora. Saber se tem o benefício, se está liberado, composição familiar, situação do acompanhamento, mas sem fazer o recadastramento (Coordenador CRAS 10).*

A busca ativa pode ser realizada via telefone ou por Visita Técnica Domiciliar. A falta de telefone e escassez de oferta de veículos para os trabalhos nos CRAS conforme mencionados no capítulo anterior também interferem diretamente no desenvolvimento da política do PBF, no qual os Técnicos se veem em situação de ter que compartilhar recursos e/ou rearranjar os procedimentos, como troca de horário de Visitas Técnicas para a realização do trabalho.

*A dificuldade quando chega relatório de repercussão, e a nossa área aqui é muito grande, chega às vezes quarenta e poucas famílias e a gente tem um prazo para entregar a resposta. Por exemplo, quando chega um relatório que é gerado no dia 15 de março e tenho até 30 de abril para entregar esse relatório, você pensa que tem 1 mês e 15 dias, 45 dias, mas não é bem assim, você tem o dia que trabalha no CRAS, você tem o dia que tem o carro com disponibilidade, também depende do recurso do telefone para agilizar. Então... digamos que eu tenha um momento de visita, pra fazer a busca ativa, as vezes, como a gente supera essa dificuldade aí? Oh carro vai vir duas vezes na semana, vou precisar desse carro, ai vou ver com a colega, você tem alguma visita urgente ou você pode me ceder o carro nesse momento que pertence a você? (Técnica CRAS 03).*

Estes instrumentos se relacionam a possibilidade de continuidade de descentralização das ações e serviços do Bolsa Família para os espaços dos CRAS. Interferem diretamente na referência e contrarreferência, possibilitando ao profissional a construção do entendimento da totalidade da ação profissional e do

alcance de sua prática e do acesso às políticas públicas relacionadas de acordo com a demanda.

### 5.2.2.3 O condicionamento do acompanhamento frente à realidade vivida pelos beneficiários

Neste trabalho desenvolvido de busca ativa e acompanhamento familiar dos beneficiários do PBF, os Técnicos também se deparam com um universo de problemáticas vivenciadas pelos beneficiários que levaram ao descumprimento de condicionalidades que em sua maior prevalência aparece o descumprimento da condicionalidade Educação.

Dentre as questões encontradas a partir dos relatos está a evasão escolar por parte dos jovens que encontram outras perspectivas em sua vida como alternativa a formação escolar ressaltando-se a busca de trabalho pela necessidade de ter dinheiro. E ainda problemas com o tráfico de drogas, com a falta de informação, pois as crianças são trocadas de escola e o beneficiário responsável não sabe que tem que atualizar o cadastro. Assim, conforme os relatos, o beneficiário pode ser prejudicado devido sua própria condição de vida e problemáticas que sofre:

*A maioria é por questão de troca de escola, não é por falta não. Às vezes o benefício tá em suspensão por um mês, ainda não bloqueou. Aí eles falam “o nem sabia q tinha que procurar”. Aí no outro mês retorno o pagamento, eles se acomodam mesmo. Aí a gente orienta que qualquer bloqueio tem que vir aqui no CRAS (Técnica CRAS 04).*

*É muita dificuldade com adolescente. Essa faixa etária é muito complicado, conseguir programas que eles gostem, que eles queiram participar... e muito adolescente que o tráfico já pega e é difícil competir, os programas que tem pro adolescente são o serviço de convivência, não tem contrapartida financeira e não tem atividades... Aqui só orientadora que fica com ele, não tem atividade esportiva, atividade cultural, faz trabalho de orientação social com eles, temas, mas não atraem, então eles não vão (Técnica CRAS 06).*

*Eu chego naquela família, a gente tem uma demanda muito específica do CRAS, do adolescente descumpridor, raramente pego um cadastro de 7 a 14 anos. A minha realidade hoje aqui são de adolescentes em situação de tráfico, de violência. Uma mãe hoje que não consegue fazer que seu filho retorne para escola, porque ele hoje não quer mais ir pra escola e quer trabalhar. A família é muito pobre, e ele vai trabalhar. E aí você consegue argumentar: você pode estudar a noite. Aí você coloca essa família em acompanhamento, a mãe já não dá mais conta e começo a fazer o trabalho com o adolescente. Por isso a necessidade de ter um grupo de adolescente (Técnica CRAS 08).*

Para casos como estes, apesar das dificuldades, o trabalho profissional é intensificado em termos de orientação de informações a serem repassadas para a família e acompanhamento do jovem na tentativa de seu retorno para a escola.

A gravidez precoce também encontra lugar para a justificativa da evasão escolar. Almeida e Rangel (2014) em pesquisa realizada a partir do banco de dados do CadÚnico referente aos beneficiários do PBF em Campos em dezembro de 2009, observam que

Informações sobre o abandono da escola apresentada pela pesquisa em tela também confirmam a gravidez entre as mais jovens como importante causa desse abandono. A pesquisa com os beneficiários do PBF apontam que 4% dos adolescentes com idade entre 10 e 17 anos disseram que deixaram a escola em função da gravidez. Entre os jovens com idade entre 18 e 24 anos, esse índice foi de 7,5% (ALMEIDA, RANGEL, 2014, p.49).

Também aparecem casos de doença, não atualização do cadastro junto à Gerência quanto à mudança de escola, falta de condições para mandar o filho para escola. Na pesquisa de Almeida e Rangel, entre os jovens de faixa etária entre 10 e 17 anos, os motivos encontrados para o abandono escolar são vários.

Temos em ordem decrescente: porque não gostava da escola (33%), para trabalhar por decisão própria (12,5%), por motivo de doença (12,5%), para trabalhar por decisão dos pais (8%), porque engravidou (4%), dentre outros motivos e aqueles não declarados. Dois aspectos chamam a atenção: o primeiro é que a necessidade de trabalhar já não é mais o principal motivo de abandono da escola, como nas décadas anteriores para essa faixa etária; o segundo se refere ao crescimento da insatisfação com a escola. Embora esse argumento não seja uma novidade entre os adolescentes que abandonam a escola, a sua primeira colocação (33%) entre os adolescentes de 10 a 17 anos demonstra que, mesmo correndo os riscos de perder o benefício, a escola não tem sido um lugar agradável para eles, o que merece mais investigação (ALMEIDA; RANGEL, 2014, p.61).

Em pesquisa realizada no município no ano de 2011 junto às famílias beneficiárias do PBF, Almeida e Monteiro (2011) chamam a atenção para a falta de políticas no campo da geração de renda que proporcionem a melhoria de vida da população empobrecida beneficiária. Para as autoras,

no campo da geração do trabalho e da renda, chama a atenção a ausência de uma Política Pública de Emprego para além dos subsídios à cana e à indústria e que leve em consideração as tendências do mercado de trabalho regional, as necessidades sociais dos desempregados e subempregados, sobretudo daquele segmento mais vulnerabilizado e, ainda, as iniciativas coletivas e os empreendimentos associativos para além do emprego assalariado, como o apoio aos assentamentos de reforma agrária e à agricultura familiar (ALMEIDA; MONTEIRO, 2011, p. 21).

Há relatos ainda por parte dos entrevistados de situações de famílias que enfrentam o problema do alcoolismo, da violência doméstica. São questões mais complexas que envolvem muitas das vezes a violação de direitos que requerem um atendimento especializado e nestes casos, as famílias são encaminhadas para o CREAS, após um trabalho de orientação dentro do CRAS.

*Num trabalho com uma família, a mulher custou a entender e aceitar, no final conversando tive a confiança dela. Descobri que ela tem um filho que está recluso, no final ela chorou, você vê que é uma pessoa já doída pela situação, o marido é alcoólatra, encaminhei ela para o CAPs para ela conhecer a instituição e depois tentar levá-lo. Então você vê que é uma família com situação complexa, necessita realmente de acompanhamento e a nossa preocupação, eu não diria preocupação, diria assim até dificuldade é aqui você acolhe, você encoraja, aí você encaminha a pessoa para ser acompanhada por lá (CREAS), mas a pessoa vai lá e não tem recurso. Essa falta de recurso dificulta nosso trabalho. Então você não vê assim, as coisas caminharão muito (Técnica CRAS 03).*

A inserção precária no Mercado de Trabalho faz parte da realidade dessas famílias, que convivem com a restrição imposta há décadas pelo declínio da economia local da cultura da cana-de-açúcar como analisam Almeida e Monteiro (2011). Seu histórico de pobreza reflete a precariedade das políticas públicas que não acompanharam as tendências negativas do mercado de trabalho na região.

Ainda que o critério de renda exigido pelo Programa defina, *a priori*, um perfil mais geral das famílias, isto é, famílias em situação de pobreza, o CadÚnico tem permitido a apreensão de algumas particularidades relacionadas às desigualdades regionais. No caso de Campos, destaca-se o caráter precário e excludente do mercado de trabalho local, haja vista a preponderância de relações informais, de baixos salários e, ainda, de um imenso exército de “sobrantes”, formado, majoritariamente, por uma força de trabalho saída da cana (ALMEIDA; MONTEIRO, 2011, p. 22).

São famílias que demonstram uma realidade de vulnerabilidade social, sujeitas a conviverem com a coexistência da pobreza, do tráfico de drogas, da violência, da falta de informação conforme relatos dos entrevistados. A relevância da consideração dessas questões aparece na Instrução Operacional Conjunta n. 19 (MDS, 2013) e ressalta a necessidade de busca de superação dessas problemáticas por meio do trabalho do CRAS e do CREAS.

O acompanhamento familiar nos serviços socioassistenciais ofertados nos Cras e nos Creas tem como finalidade contribuir para a superação das situações de vulnerabilidade ou risco social vivenciadas pelas famílias, potencializando a capacidade de preservação, recuperação e fortalecimento da sua função protetiva, visando à autonomia e à emancipação. Quanto às situações de descumprimento de condicionalidades, o acompanhamento nesses serviços buscará, entre outras coisas, promover o fortalecimento das famílias para o retorno e a continuidade do acesso aos serviços básicos de saúde e de educação (MDS, 2013, p.03).

O entendimento da necessidade de conhecimento da realidade social do beneficiário se faz presente, e um atendimento que siga em busca de uma ação não só de superação da suspensão do benefício bem como também de prevenção é lembrada pela entrevistada Técnica CRAS 01, ao citar a Instrução Operacional n.19:

*Da suspensão saiu uma instrução operacional número 19 ela tá bem clara, diz o seguinte, quando uma criança não está indo a escola tem algum motivo, quem sabe a família está vulnerável, quem sabe a família está sob risco social então o ideal seria que o CRAS trabalhasse desde a advertência,*

*e não deixar ir para a suspensão. Bom, não pode por uma n número de questões, então a gente faz o trabalho da suspensão.*

A não observância na prática desta Instrução deixa a intersectorialidade cada vez mais distante de sua situação ideal.

#### 5.2.2.4 O lugar da intersectorialidade dentro do PBF

É neste sentido que um trabalho integrado, de forma intersectorial dentro da política do Programa Bolsa Família, envolvendo as Secretarias de Assistência Social, de Saúde, de Educação e Geração de Trabalho e Renda contribuiria na realidade das famílias que vivenciam a vulnerabilidade e o risco social. No entanto as declarações dos entrevistados giraram em torno da falta de um trabalho intersectorial desenvolvido entre as Secretarias do município e entre os programas da própria Secretaria de Assistência devido às condições de trabalho que se apresentam dentro da Política de Assistência Social em Campos:

*Não vejo nesse sentido, na nossa Secretaria a intersectorialidade, até é que o gestor da educação está atendendo a gente, mas não vejo em prática esta questão de intersectorialidade enquanto gestor. Mas nos profissionais sim, dependendo do profissional vai depender do comprometimento de cada profissional. E a gente provoca isso. A gente vai, mas é uma questão de comprometimento. É ir aos postos de saúde saber quais profissionais estão ali, saber como a gente pode caminhar, ir na educação, ver se tem vaga, ficar perguntando... Os Gestores teriam que estar se entendendo com os gestores da saúde, educação para estar se entendendo, analisando o número de famílias sem educação.. E eu te digo que eu faço isso. Porque esses dados têm que ser vistos por alguém (Técnica CRAS 01).*

*A gente tem muita dificuldade de encaminhar, tem a Obra do Salvador<sup>67</sup> também que podemos encaminhar, nosso território é bem defasado, nessa parte da rede mesmo, nesta questão do encaminhamento (Técnica CRAS 06).*

*Mudou tudo e é tudo tratado da mesa forma: isso é nada, apenas executa o trabalho burocrático. Você não consegue ir, além disso, não consegue acompanhar uma pessoa do Bolsa Família. Você faz o Prontuário, pede pra ele vir aqui, mas não muda nada, por exemplo, se você pega uma menina que está grávida e por isso ficou com baixa frequência, precisaria de um apoio do Bolsa Família, de outros órgãos da rede, dando palestra, fazer grupos, trabalhar integralidade, psicóloga, só que falta tempo. O profissional fica muito carregado de tarefas burocráticas, foi criado um protocolo pra responder carga pra Secretaria. Pra você encaminhar pra qualquer programa você tem que fazer um protocolo que gera uma carga que tem utilizar internet e não temos profissional pra isso. Quando começamos a ter isso tiraram os administrativos. Hoje no CRAS tem muitos usuários já visitados esperando o encaminhamento, mas não tem quem faça. E o Serviço Social está com horário dele sobrecarregado, tem que ficar na recepção, fazer visita, relatório, atender retorno, fazer acompanhamento, prontuário. Então não consegue (Coordenador CRAS 11).*

---

<sup>67</sup> A Obra do Salvador é uma Associação de origem da igreja católica no município de Campos dos Goytacazes com reconhecimento de Utilidade Pública Municipal, Estadual e Federal. “Em parceria com o CMAS, CMPDCA e FIA desenvolve projetos de INICIAÇÃO PROFISSIONAL, preparando jovens para a Inclusão no Mercado de Trabalho, através do PROGRAMA JOVEM APRENDIZ, implantando pela instituição em 2007”. Disponível em: <http://www.obradosalvador.org.br/historico.asp>. Acesso em: 20 de ago. de 2015.

*Hoje nosso grande parceiro é a Obra do Salvador, o único respaldo que eu tenho é de uma organização não governamental. Apesar de receber recursos da prefeitura do Fundo. Eles têm um trabalho específico de adolescente, não sei te explicar. Geralmente pra esse meu adolescente, eles vão encaminhar logo pro trabalho, eles precisam do dinheiro... Quando encaminho pra Obra do Salvador já não tem a questão da escolaridade, não tem esse tabu, ele tem que continuar estudando independente da série que ele está, tem que estudar em horário diferenciado e a família continua recebendo o benefício (Técnica CRAS 08).*

Somente um Coordenador (03), relatou ter uma relação de encaminhamentos junto à Secretaria de Trabalho e Renda: *“Quando a gente encaminha a Coordenadora M. C. canaliza o pedido”.*

Para os profissionais a intersectorialidade também se torna um desafio: *“Deveria existir, mas fica todo mundo voltado trabalhando no seu setor devido ao número de trabalho, e não dá para pensar muito” (Técnica CRAS 03).*

*A intersectorialidade é muito pessoal ainda, vai muito do interesse de quem está gerindo, do contato que faz, do conhecimento que ele tem, da força de vontade que ele tem. Eu vejo assim ninguém consegue, como vou dizer isso, tudo passa pela Educação, não vejo Assistência conseguindo uma convergência pra Educação, não vejo Conselho de Direito, a Fundação da Infância conseguindo isso pra a Educação, não sei nem te dizer se o entrave é a Educação, se o entrave são as pessoas que entendem a Educação mas não convergem, mas que existe esse entrave existe (Coordenador CRAS 08).*

Por outro lado, a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica pela esfera Federal a partir do PRONATEC — Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, criado em 2011, num trabalho intersectorial, também não chega a atender a demanda por qualificação e encaminhamento ao mercado de trabalho dos beneficiários do PBF. A realidade relatada pelos entrevistados revelou problemas no acesso a tal Programa devido à escolaridade mínima exigida, o ensino médio completo, além da pouca divulgação e das condições de como acessar este direito. De acordo com os entrevistados, esta questão ainda não mereceu dos gestores uma atenção:

*Além do nosso acompanhamento, poderia capacitar o pessoal com conhecimento na educação, porque o nosso objetivo é estar capacitando o conhecimento por exemplo dos direitos e deveres. As vezes, eles só conhecem o direito do Bolsa Família porque eles tem uma renda. E outros programas, por exemplo, o mesmo beneficiário do bolsa família que são os prioritários no direito ao PRONATEC, eles não sabem nem que é o PRONATEC. Às vezes passa na televisão, o Governo fazendo propaganda, mas eles nem se ligam. É preciso que se façam mais trabalhos com mais conhecimento dos direitos deles (Técnica CRAS 03).*

*Tinha que ser um projeto, um trabalho, uma proposta coletiva. Porque a família tem livre arbítrio, tem, mas tinha que ter condições de ter um trabalho efetivo, pra realmente ultrapassar a própria transferência de renda, e impulsionar mesmo para o empoderamento, pra capacitação funcionar mesmo, o PRONATEC acontecendo mesmo efetivamente. A política de educação parceira para essas pessoas que o nível de instrução é pequeno e às vezes não consegue ingressar no PRONATEC... Agora a gente pega a pessoa que mora num lugar sem estrutura, que tem renda básica e junta com conflitos pessoais e interpessoais, esbarrando com o não, com agora não tem vaga, volta depois, esse curso não tem vaga, o curso que tem interesse tem até sexta série e ele tem*

*só a quarta série e ele não encontra tempo, aí a gente sabe que não é uma coisa simples, a gente vê como que é. Se a coisa funcionasse mais amarradinho teria até como cobrar mesmo como condicionalidade, mas não, esbarra numa política de educação, de assistência que não se converge em dar apoio a ele (Coordenador CRAS 08).*

*Não adianta encaminhar para o PRONATEC porque esbarra na escolaridade. É necessário colocar cursos com menos exigências porque uma pessoa mais velha não volta a estudar, então tem que ter cursos mais simples. Para o jovem tem que ter estrutura de escolaridade noturna, tem que incentivar, porque depois que ele recebe dinheiro não quer mais trabalhar (Técnica CRAS 12).*

Os jovens então que não concluíram o ensino médio tem dificultada a sua capacidade de romper com o ciclo geracional de pobreza. Almeida e Rangel (2014) ao analisarem a distorção idade-série entre os jovens beneficiários do PBF identificam que

entre as crianças e adolescentes de 10 a 14 anos, 34% estão entre o 2º e o 5º ano e 41% entre o 6º e o 9º ano do 1º segmento. Entre os adolescentes de 15 e 17 anos, a situação ainda é mais grave, já que 47% encontram-se entre o 6º e o 9º ano e apenas 26% nas séries do 2º segmento ou ensino médio. Entre os jovens de 18 a 24 anos, na condição de filhos (71,5% do geral), a situação também é desanimadora, pois só 10% concluíram o ensino médio. Esse percentual pode ser menor se acrescentarmos os jovens dessa faixa etária que são chefes de domicílio (28,5%) (ALMEIDA; RANGEL, 2014, p. 61).

A estruturação deste quadro de realidade vivenciada pelos beneficiários do PBF se relaciona, portanto com a precária rede de serviços e sua fragmentada articulação intersetorial. Também influenciam as condições sociopolíticas que se apresentam aos profissionais executores de tal Programa.

#### 5.2.2.5 Os impasses enfrentados pelos profissionais dos CRAS diante das condições sociopolíticas do PBF em Campos dos Goytacazes

A realidade acima analisada com uma precária intersetorialidade comprometida ainda pela fragilidade das políticas, interfere no resultado do trabalho desenvolvido pelos Técnicos que assumem a família em sua globalidade na inserção do acompanhamento familiar e comprometimento junto ao MDS na tentativa de reverter a situação familiar que levou ao descumprimento.

Os efeitos gradativos do descumprimento das condicionalidades como advertência, bloqueio, suspensão muitas vezes seguem todo o seu percurso e se faz necessário para a reversão deste percurso uma ação rápida e eficaz, o que em algumas situações não se torna possível perante a realidade dos CRAS, devido à falta de internet e/ou senha, bem como a dificuldade apresentada da falta ou escassez de computador para atender a demanda profissional, e telefone.

*Recebemos a listagem todos os meses ímpares (menos janeiro), e quando a listagem chega até a mim, faço a busca ativa uma por uma. Primeiro vejo se tem cadastro no CRAS, eu ligo e tem mês que vem 50 pessoas aí não tem tempo hábil de ir à casa de cada um, aí ligo, porque quando sai essa listagem a gente tem 30 dias para que a pessoa tenha direito a entrar com Recurso, tenho que ser muito rápida para garantir esse direito dela, para que ela não perca esse direito. Tenho que ver quem tem cadastro no CRAS, a que tem eu ligo, chamo, convoco pra que venha aqui e as que não tem eu faço a busca ativa. Para poder agilizar meu trabalho senão não dá tempo. Nesse momento que faço essa relação, já vou no Sicon pra ver o relatório dela, faço o histórico dela de descumprimento, levo até pra casa, porque aqui não dá tempo, toda hora chega alguém, tem um computador só. Às vezes trago meu computador faço aqui mesmo. E pego assim, quando não dá tempo de ver todos pego a família mais numerosa, que tá no vermelho mesmo, a família que está com mais descumprimento, às vezes tem família no primeiro descumprimento, aí priorizo a que está no 5º, 6º descumprimento. Às vezes tem família no 4º descumprimento aí pego essa família primeiro... Essa busca do usuário, às vezes ligo do meu celular (Técnica CRAS 05).*

A política do mínimo possível de recursos, seja carro, seja recurso humano ou físico e material, se apresenta como algo instituído e se configura como marca do governo local atual em Campos, o que, por sua vez, é levado adiante por posturas, ao menos não generalizada, de não contestação e arranjos de possibilidades de ação profissional, numa absorção por vezes naturalizada e internalizada, articulada com o grau de dependência na relação profissional estabelecida de trabalho ou de conveniência pessoal. A isso se associa, portanto, a construção da prática do possível diante das condições apresentadas. O relato da Técnica CRAS 02 expressa essa análise: *“mas não pode deixar a peteca cair, vai continuar trabalhando, falo com os colegas, cada um faz sua parte. Vamos tentar fazer o que é possível”*.

Entendemos com isso que a ação profissional esbarra na condição possível do fazer profissional dentro de uma realidade limitada, institucionalmente constituída, com presença de instituições que acabam por moldar na esfera local um caminho de uma política federal de cunho nacional como é o Programa Bolsa Família.

Um formato desse molde pode ser identificado numa prática de não socialização das informações pertinentes a determinadas questões referentes ao PBF, como por exemplo, as informações acerca da utilização do recurso do Índice de Gestão Descentralizada – IGD. A totalidade dos entrevistados, tanto Técnicos quanto Coordenadores expressou não ter conhecimento deste item. Havendo casos de entrevistados que desconheciam por completo a existência do IGD.

*O IGD vai aumentando, mas não sei pra onde vai esses recursos. Não é publicizado (Técnica CRAS 01).*

*Não conheço. Pra mim é novidade (Técnica CRAS 03).*

*Mas não é veiculado, recebemos x do semestre, não temos noção... Não é muito divulgado não. Deveria né, poderia, mas não acontece (Técnica CRAS 02).*



*Não. Algumas coisas a gente sabe, que tem as verbas federais, a impressora que vai chegar agora foi comprada com esse recurso, mas nem tudo a gente sabe da onde vem (Coordenador CRAS 02).*

*É, eu sei que vem verba federal, mas não sei do IGD. A gente sabe que tá pra chegar alguma mesa, por exemplo, mas não chegou ao meu conhecimento veio da onde a verba. Sei que tem a questão do patrimônio municipal, nós recebemos uns 03 armários, umas 03 mesas dessas, cadeiras, nós recebemos, tá para receber o computador, mas internet e impressora tudo isso não tem. A impressora que tá ali é de uma funcionária que deixou com a gente aqui. Mas não sei da onde vem não. Sei que vem da Secretaria de Assistência, agora de qual verba eu não sei (Técnica CRAS 04).*

A não socialização de informações delineiam relações não democráticas no acesso ao conhecimento da Política do PBF e no processo de tomada de decisão, restrito aos Gestores. Aos Profissionais que lidam diretamente com a execução da Política encontros de capacitação são direcionados, porém não de forma contínua e não estendida a todos, de acordo com informações coletadas:

*O ultimo curso que eu me lembre foi feito pela equipe do MDS, foi o curso pelo preenchimento do CadÚnico, que foi feito pela equipe do Governo Federal, mas nem todos profissionais tiveram acesso. Por exemplo: foi disponibilizado 1 ou 2 vagas para cada CRAS e não para as equipes do CRAS e aí essa pessoa que foi, ficou responsável para ser o multiplicador daquele curso. Então isso pra mim, no meu ver, não é capacitação. Não é de acordo com que é estabelecido pelo SUAS (Técnica CRAS 08).*

*Em 2013 teve o específico do PBF, quando trocou o CadÚnico do azul para o verde, mas foi só para 01 Técnico e 01 Coordenador (Coordenador CRAS 03).*

Além disso, a prática profissional pode ficar comprometida em seus resultados uma vez que há reformulação de sistemas e atualização de regras, procedimentos e legislação pertinente ao PBF e à Política de Assistência Social que encontram um caminho de difícil acesso até os profissionais executores.

#### 5.2.2.6 A fragilidade da participação e da Gestão democrática e descentralizada

Assim como a socialização das informações pertinentes ao IGD ainda se coloca como um desafio à Gestão da Política de Assistência Social e do PBF, também a participação social se coloca como algo a ser alcançado. Do incentivo a ser dado por parte do Gestor a ações participativas dos próprios beneficiários, para que estes tenham acesso às informações tanto do IGD quanto da gestão e colaborem com suas opiniões no desafio de também construir a gestão da política do PBF no município, nenhuma experiência neste sentido pôde ser encontrada, como se observa nos relatos:

*Não. Estimular os beneficiários para que participe, não (Técnica CRAS 03).*

*Não. Nada. É uma coisa a se pensar, mas difícil (Técnica CRAS 02).*

*Não. Nunca ouvi falar. É até vergonhoso para mim. O CRAS é porta de entrada, nós temos que saber do Bolsa Família e de todos os benefícios, INSS, cheque cidadão, casa popular e vai (Técnica CRAS 04).*

*Você está até me abrindo para essa questão, me provocando para que eu busque isso. Gostei da ideia um trabalho que acaba enriquecendo, provocando nesse sentido (Técnica CRAS 05).*

*Não. A gente não tem participação enquanto profissionais imagina os usuários (Técnica CRAS 07).*

A experiência de participação dos beneficiários se restringe aos momentos de reuniões organizadas pelos Técnicos dos CRAS, que trabalham temas específicos referentes a questões pertinentes aos usuários do PBF, porém com baixa construção coletiva. Sendo referentes aos beneficiários tanto aos que se encontram em situação de descumprimento e acompanhamento pelos CRAS ou não, as questões temas das reuniões giram em torno das condicionalidades do PBF, valores deste, de doenças sexualmente transmissíveis, adolescência, vínculos familiares, educação, direitos.

*Eu fazia reunião, 10 pessoas e ali passava as informações, trabalhando com acompanhamento em família de descumprimento de condicionalidade. Esse termo as famílias desconheciam, isso assusta! Aí quando começa a falar aí a nuvem vai desfazendo. E explicava o que é o programa bolsa família, transferência de renda, condicionalidades, famílias pobres, qual o objetivo do governo, explicava também a questão os valores, minha vizinha recebe tanto, eu tanto, por que? Não entendem, o número de filhos, renda per capita, interessante, como você capacita de conhecimento, ai novas pessoas que vem incluir ai já sabem, oh é pra quem recebe até R\$154,00 por pessoa...faço reuniões explicando essas questões (Técnica CRAS 03).*

*A gente faz assim, entra no acompanhamento durante 6 meses, e tem 3 encontros com as famílias. Com todos, com as beneficiárias também. A gente procura fazer, durante esses seis meses e eu consegui fazer dois encontros só. A gente convida, a gente planeja, mas no final nem sempre consegue. E avalia se continua ou não no acompanhamento. E tem um grupo de mulheres também, que recebe o Bolsa Família, a gente procura fazer reuniões com elas. Vamos trabalhar com elas as condicionalidades, porque a gente pensou o seguinte, não vamos trabalhar só com quem está descumprindo, vamos trabalhar também aquelas famílias em prevenção. A partir do momento que a gente trabalha, principalmente com as mulheres, a gente ta evitando que ela entre no descumprimento (Técnica CRAS 02).*

No entanto, tal prática não constitui uma periodicidade, com calendários programáticos e não se estende a realização pelos Técnicos de cada CRAS. Os relatos revelam que a relevância é dada por alguns Técnicos aos momentos de atendimento individual, salvo o momento de atendimento grupal inicial na Acolhida:

*Vejo como possibilidade de a gente fazer um trabalho muito rico e até mais produtivo de quem atende no individual. Na acolhida eu falo com todos, faço o trabalho da prevenção do descumprimento e falo que quando tiver um problema, vem ao CRAS. Na sala da família a gente acolhe, não precisa ser só sobre o descumprimento. O descumprimento é só motivo pra que eu chegue nele. Quando chega aqui, essa família, vou trabalhar o alcoolismo, vou trabalhar o sistema prisional, a mãe da menina ta presa, tem que visitar a mãe, é direito dela, ai vou trabalhar a questão do direito, da pensão (Técnica CRAS 01).*

*A gente faz a busca ativa, a gente vai a casa dele e quem não teve cadastro aqui, porque a maioria não é referenciado, a gente faz o cadastro dele daqui. Dá uma convocação para vir aqui. A gente conversa lá, orienta (Técnica CRAS 04).*

Tanto Técnicos quanto Coordenadores e beneficiários compartilham da mesma falta de acesso a informações pertinentes aos recursos do IGD e construção da política de gestão do PBF. Realidade que não se coloca diferente também para o Conselho Municipal de Assistência Social do município. A configuração de um espaço político de participação restrito, e as condições de efetivação da política do PBF acima identificadas dão o contorno das condições sociopolíticas do Programa em Campos dos Goytacazes, que avançou em seu processo de descentralização de forma precária, no âmbito dos recursos apontados anteriormente e no âmbito das relações sociais com baixo grau de relações democráticas construídas entre os sujeitos envolvidos. Os relatos dos entrevistados apontam essa precariedade:

*Eu percebo que é um receio da gestão de descentralizar. Da própria gestora mesmo que quer segurar um pouco ali. Eu falo, gente pra que que eu vou encaminhar se eu tenho o instrumento aqui? Lá (Gerência) é longe, o beneficiário vai enfrentar fila, se eu posso fazer? Eu acompanho a família, na hora de dizer pro governo porque, eu relato, aí eu tenho que depois encaminhar para a colega da Gerência para deferir o Recurso. Mas para descentralizar teria que equipar os CRAS. O meu tem internet, outro não, vai ficar capenga, nem lá nem cá... Mas não seria um passo? Iria diminuir ate a demanda pra eles. Tem dia que se passa lá tem aquela fila imensa (Técnica CRAS 02).*

*A descentralização eu nem sei porque que ocorreu na realidade. Não sei se foi uma questão pra melhorar para o usuário, porque eu não vi dessa forma... Acredito que com essa bagagem que houve, essa descentralização, a tendência é melhorar o trabalho da base, porque aí o conhecimento saiu lá de dentro e está mais próximo da base, pelo menos está interagindo mais com essa base. Porque ficava uma questão assim, Bolsa Família parecia que nem era da assistência (Técnica CRAS 05).*

*Eu acho que foi válida a descentralização, mas parou a questão que ia ser feito dos Recursos, de inclusão no sistema, o sistema Sicon, mas não temos nem internet, fica complicado. O correto era ter espaço, ter reunião, era o próprio técnico do CRAS ter acesso ao sistema, estar incluindo ao Sicon as informações, pra ter essa autonomia ta fazendo esse trabalho e nada disso aconteceu, nem treinamento nosso aconteceu, ai ficou muito assim, perdido. O que descentralizou foi a busca por CRAS, a busca de famílias de suspensão, se pensou em encaminhar, advertência, prevenir e chegar o bloqueio de suspensão e não conseguimos fazer isso que dirá fazer um trabalho preventivo, a gente não consegue, a gente não consegue fazer essa busca ativa dele (Técnica CRAS 06).*

A precariedade da descentralização pode ser encontrada também no difícil acesso em que os Profissionais dos CRAS têm em relação à Gerência do PBF em Campos, conforme informado nas entrevistas. Tal acesso é necessário, não somente para troca de experiências e informações, mas também por não disporem de senha e/ou internet em determinados CRAS torna-se mister o contato com a Gerência para saber da situação cadastral da família beneficiária, que contribua para um atendimento qualificado desta, evitando-se assim o ir e vir do beneficiário do CRAS para a Gerência e vice-versa.

*Eu tinha uma Assistente Social de referência que era Sílvia que inclusive ficou responsável sobre algumas áreas. Ai funcionava. Verifica pra mim e depois me dava resposta. Mas depois que fizeram a mudança que ela saiu, foi pra Chatuba, aí fica difícil, eu só encaminho. E aqui vem no extrato do beneficiário vem que é para procurar o CRAS, ai explico que tudo que pode responder tem que ir na*

*Gestão. Nem por telefone tem acesso... A Bia está responsável pelo setor de recursos. Antes era Bia, Silvia, hoje só a Bia, mas nem sempre consigo falar com a Bia (Técnica CRAS 03).*

*Agora, a gente se comunicar, tá faltando. Durante o tempo que to aqui foram poucas reuniões, deveria acontecer, para ficar trocando mesmo. A Gerência talvez tenha, as meninas do Bolsa, mas do CRAS, não tá tendo não. Aí, como não aconteceu a descentralização a gente não tá tendo tudo amarrado não. Tá bem falho (Técnica CRAS 02).*

*Quando preciso vou para o telefone e falo com o colega que trabalha lá. Mas não é a função dela fazer isso lá. Ela faz um favor. No fixo ninguém atende. Lá não tem ninguém na Gerência pra atender... A gente liga pro celular, pro pessoal. A Selma que era minha referencia lá. Agora que entrou aí já tem a Valeria, aí liga para Valeria, cada uma... Aí vai tendo outro contato e o usuário fica esperando. Todo lugar manda procurar o CRAS, a gente é sincero com o usuário, tínhamos que ter é acesso ao sistema, mas vamos ver aqui. O protocolo deles é mandar pro CRAS, mas não sabe da realidade aqui. Não tem informação, não teve capacitação pro Sicon, nada, nem internet. Computador tem um só. Não tem nem ramal. A pessoa fica aqui aguardando, e tudo tem que levantar e lá. Quando não consegue ir lá, temos que mandar pro MDS. Tem gente que tem muita dificuldade pra ir lá. Quando a pessoa é mais articulada a gente dá o encaminhamento para ir lá. Quando é idoso, gestante, aí liga pro MDS. Hoje mesmo liguei pro idoso pro MDS, e estava liberado. Na verdade era pra gente ter acesso. A gente não teve treinamento pra CadÚnico, se chegar aqui agora a gente não saber mexer (Técnica CRAS 06).*

*Você liga pra Gerência pra vê, quando você liga: “agora não pode!” Tipo: Você sabe se está na composição de alguém, tem como ver pelo CPF? Aí a resposta: “Ah agora não posso tá muito cheio aqui, agora não posso”. Até da questão da parte da renda eu não consigo (Coordenador CRAS 06).*

As trocas de conhecimento e orientações sobre procedimentos do PBF aos profissionais aconteceram em anos anteriores, conforme relato dos entrevistados, mas sem permanência desta ação.

*Nós tivemos pro Bolsa Família, um ou dois. Do Bolsa Família, ano passado (2013). Não foi uma capacitação, foi uma troca mesmo, um encontro que foi bem proveitoso. Só tivemos um encontro que não foi a capacitação, foi para falar dos descumprimentos (Técnica CRAS 02).*

Realizando uma avaliação da gestão da política do PBF em Campos dos Goytacazes, os entrevistados expressaram suas opiniões entre descontentamentos e desafios a serem alcançados:

*Para mim é a pior do município de Campos, é uma gestão que não estuda, não ouve. O Bolsa Família causa impacto, a família usa o recurso financeiro pra pagar conta. Eu digo assim, qual é a proposta do Programa? Porque na verdade esse programa de transferência de renda ele se propõe a isso, mas precisa que a equipe se disponibilize que a gente realize um trabalho junto às famílias, entendeu? Se houver essa disposição de equipe, de gestores, de coordenador, é possível sim. Não vou dizer cem por cento, mas uns setenta por cento consegue sim. Porque é o que eu digo o tempo todo, o nosso povo é um povo trabalhador, ele só não tem oportunidade. Porque eu vejo vem muita gente pedindo pra ir a cursos de Pronatec, de padaria, eles querem fazer, entendeu, mas falta incentivo. Eu admiro muito o Programa Bolsa Família, acho um programa muito inteligente. Esse termo de condicionalidade é muito inteligente, simplesmente se estivesse só renda alguma mãe iria saber se o filho não foi para escola? Eu sinceramente sou apaixonada pelo Programa Bolsa Família. Programa que tem várias articulações (Técnica CRAS 01).*

*Acho que eles estão tentando dar uma melhorada, a partir do atendimento, quando você encaminha os beneficiários, eles vão lá e são atendidos no mesmo dia, em relação ao atendimento melhorou. Com relação à inclusão não depende só da gestão, mas depende do governo, de lá, mas a questão do acesso contato da pessoa, dá o suporte isso ainda não, estão providenciando (Técnica CRAS 03).*

*Teria que melhorar a autonomia, a gente estar descentralizando mesmo o procedimento. A gente trabalhar junto com a gerência é uma utopia, mas pra poder caminhar, o CRAS ter essa autonomia.*

*Tá muito dividido. Eu trabalho até onde é meu papel aqui no CRAS, e eu tenho que encaminhar para Gerência (Técnica CRAS 02).*

*É complicado falar, mas não tá muito democrático não, tá uma coisa de cima pra baixo, não tá ouvindo muito a gente, nossas demandas, nossas dificuldades, muito centralizado, tá dificultando o trabalho. Falta diálogo, entra as coordenações de CRAS, do Bolsa de estar articulando ações conjuntas. A Gestão de hoje é complicado, não trabalha muito descentralizado, não tá acontecendo a descentralização. Continua acontecendo que tudo tá sendo resolvido lá. Aqui a gente não consegue ver soluções das coisas, não tem esse contato entre os profissionais (Técnica CRAS 06).*

*Acho que não tem que mudar nada lá não porque tudo que tem lá deve vir para o CRAS. Por que não vem? Porque o CRAS não tem estrutura para isso, então. Dá a impressão que a Gestão do PBF não pertence à gestão da Assistência Social (Coordenador CRAS 03).*

Considerando essas narrativas podemos concluir que à esfera local de implementação do PBF está reservado ainda um percurso de desafios para a sua efetivação enquanto política de proteção social. Os limites encontrados na pesquisa de campo revelam a presença de práticas e instituições que delineiam as condições sociopolíticas do *lôcus* do Programa em Campos. No entanto, em sua interface com a Política de Assistência Social, se destaca pela sua capacidade de inclusão de beneficiários do município, em detrimento aos outros programas.

Debates em torno do PBF existem, mas o Programa revela sua face dentro da política neodesenvolvimentista de novos rumos a serem tomados frente à pobreza, sendo articulada a necessidade de sua efetivação na esfera municipal que possa contribuir, a partir de um trabalho realizado de forma integrada, para o enfrentamento das problemáticas apresentadas pelos beneficiários.

Ao exporem suas opiniões acerca do PBF, os entrevistados ressaltaram uma positividade em relação tanto a autonomia alcançada pelos beneficiários quanto a garantia de uma renda familiar.

*Ah sim é a única coisa que funciona nesse município. Continua incluindo, excluindo, continua sendo feito trabalho de acompanhamento familiar, descumprimento, o repasse é feito, a população não tem o problema de benefício que atrasa. A possibilidade do usuário receber a nível de benefício, transferência de renda, dá uma autonomia para ele, às vezes faz um biscate consegue comprar um arroz e feijão, mas o filho precisa de um material escolar e o Bolsa Família dá uma possibilidade dele fazer isso. Autonomia do usuário: “eu tenho autonomia pra usar o meu dinheiro da forma que eu ache melhor”. Eu sou uma defensora mesmo do Bolsa Família. Conheço pessoas que usaram o Bolsa Família, do benefício do PRONATEC e se qualificaram e hoje não recebem mais o benefício, não utilizam mais o benefício ao ponto de entregar o cartão: “Hoje não sou mais do perfil do programa Bolsa Família” (Técnica CRAS 08).*

*Uma cena que me chocou muito quando vim para cá, atendi uma família que comia manga verde, e minha mãe dizia que se a gente comesse manga verde iria morrer... Então fizemos todo um trabalho, fizemos o CadÚnico... Mas o responsável da família faleceu, e eu fiquei tão... sei lá. E se deparar com certos tipo de situações ainda hoje, usar manga verde de manhã para matar fome, estranho. Mas ela acabou falecendo, e os demais da família conseguimos fazer inclusão. Então como não dizer que está sendo impacto nessas famílias (Técnica CRAS 09).*

São pontos positivos que se sobressaem mesmo considerando as condições sociopolíticas municipais em que se delineia o Programa Bolsa Família.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Do desejo de conhecer o Programa Bolsa Família, seus contornos e condições sociopolíticas de sua efetivação, percorremos um caminho científico na busca consciente a partir de um olhar sociológico, sob enfoque do neoinstitucionalismo sociológico. Perseguimos com isso, um entendimento de uma política de proteção social do governo federal desenvolvida no âmbito da esfera municipal da cidade de Campos dos Goytacazes/RJ.

Dois caminhos foram construídos e trilhados, representando os dois eixos de análises aqui propostos: um, de entendimento da política de proteção social do Programa Bolsa Família no contexto de globalização da política de governo econômica e social do Neodesenvolvimentismo; e outro, de conhecer e analisar as condições sociopolíticas de efetivação do PBF em sua interface com a Proteção Social Básica.

Foi com esse intuito, de conhecer e analisar que conseguimos construir o caminho aqui trilhado, que representa um olhar sobre um retrato tirado, porém que não se revela de imediato e completo e não alcança todas as nuances possíveis de serem observadas e analisadas. Ao contrário, assim como a arte de apreciar uma arte depende de seu distanciamento e contemplação, também o olhar sobre um objeto de pesquisa depende de um distanciamento crítico e um tempo de apreciação, de reflexão e de um aproximar intencional, investigativo e analítico para então chegar a um conhecimento.

Neste sentido, ao longo do processo de desenvolvimento da pesquisa de Tese, alcançamos um entendimento acerca do programa Bolsa Família e um posicionamento de considerarmos que enquanto política de proteção social, o programa é partícipe de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social, ancorado na política de transferência de renda que guarda em si seus interesses, questões e debates críticos, mas que se sobressai enquanto alternativa na contemporaneidade das políticas para o desenvolvimento social com justiça social, apesar das discussões e limitações desse desenvolvimento.

O caráter que lhe é característico de abrangência nacional e de transferência de renda com condicionalidade lhe atribui uma inovação em termos de políticas públicas, justamente pela perspectiva de acesso intersetorial dos serviços públicos

por parte da população beneficiária. Os efeitos do benefício da renda certa mensal sobre a miséria e pobreza nos últimos anos, conforme discutido confere ao PBF um status de proteção social possível e alcançável pelos beneficiários.

O olhar direcionado para este posicionamento se estrutura a partir da realidade encontrada no campo de pesquisa. Consideramos os “achados” que se apresentam nas particularidades tecidas da realidade local o que nos permitiu um debruçar não sobre a perspectiva da incapacidade do indivíduo em acessar educação, trabalho e renda, na qual são direcionadas comumente políticas que contemplam esta perspectiva, num processo de culpabilização do indivíduo sobre sua situação de pobreza, mas sim sobre a perspectiva da existência de limites e de desafios da Gestão local do PBF.

Partimos então de um ponto que passou a exigir um olhar apurado sobre a perspectiva de implementação e desenvolvimento da política em sua forma efetiva no âmbito municipal, conhecendo suas fragilidades e inconsistências entendendo o contexto sociopolítico em que se apresenta que acaba por contribuir, não de uma forma determinista, mas com grande parcela de responsabilidade, para a precária superação da pobreza geracional local.

Não desconsideramos o debate em torno da política do PBF, e a pobreza estrutural da qual ele se propõe intervir, colocação esta dada pelo próprio governo neodesenvolvimentista ao pôr na dianteira dos problemas sociais a Política de Assistência Social, o que instaura um debate acerca do enfrentamento da agudização da pobreza sem considerar suas causas relacionadas aos resultados negativos do sistema econômico de produção e consumo capitalista, repondo as ilusões do desenvolvimento.

O que queremos ressaltar é que o histórico percorrido das políticas de transferência de renda e as análises a partir dos dados analíticos e do campo de pesquisa nos fez despertar para a observância das prerrogativas positivas do PBF, que não sendo potencializadas por uma gestão local tendem a se perder na inconsistência de uma intersectorialidade fragmentada com uma descentralização precária conforme encontradas no município de Campos dos Goytacazes, que realiza uma Política de Assistência Social permeada por relações clientelísticas.



Compreendemos que neste processo de entendimento de uma política pública em âmbito local se torna necessário um reconhecimento da existência de instituições e práticas sociais que mais do que influenciar comportamentos, permeiam as relações sociais travadas entre os sujeitos envolvidos de forma internalizada. E ainda, que a materialização de novos preceitos com formação de nova institucionalidade em torno da Política de Assistência Social depende da mudança das instituições anteriores e/ou velhas. A proposição de novas legalidades e posturas esbarra muitas vezes na dinâmica própria que envolve cada realidade de implantação e desenvolvimento de políticas públicas.

Se conhecer e refletir sobre uma dada realidade específica se torna um desafio, foi necessário percorrer os 12 Centros de Referência de Assistência Social do município de Campos dos Goytacazes para alcançar o entendimento de que o desejável e o possível, que o legislado e o que é instituído, que a formalidade e a não-formalidade andam juntos, na mão e contramão de uma política de proteção social como é o Programa Bolsa Família, inserido dentro de outra política, como é a Política de Assistência Social, ambas sendo desenvolvidas no nível local de sua implantação. E que mesmo juntas, não podem ser responsáveis como agentes de transformação, pois estão condicionadas a questões locais que a envolvem.

O avanço existente tanto da Política de Assistência Social quanto do PBF no município não pode, contudo ser ignorado. Conforme relato de alguns dos entrevistados, é possível perceber que há por parte da gestão da Assistência Social uma conexão com as novas exigências do MDS para o cumprimento das novas instruções acerca tanto do PBF quanto da Política de Assistência Social, seja no número de unidades de CRAS, com uma leitura de território sendo feita, a implantação de equipe multidisciplinar, o acompanhamento do Serviço de Vigilância Socioassistencial.

Mas também há reconhecimento que há muito ainda o que se fazer e refazer para uma contemplação das exigências. A articulação da Política de Assistência Social com outras políticas, num trabalho intersetorial se torna uma condição ainda a ser alcançada, que possa contribuir para a oferta de serviços socioassistenciais aos beneficiários do PBF.

A descentralização iniciada a partir de 2009 da Política de Assistência Social, conforme relato dos entrevistados com retração de seu avanço a partir de 2013, revelou um contorno de uma política de proteção social que se desenvolve ao sabor das instituições e práticas que se apresentam. A expressão de um governo local com uma política partidária de controle sobre a 'coisa pública', fragmenta a proteção social em seu âmbito de direito e reverte o controle social em 'manipulação social', uma instituição encontrada no processo de pesquisa e análise realizado, revelando uma forma institucionalizada na gestão desenvolvida.

Identificamos que não há lados estanques entre o ideal e o encontrado na prática de execução da Política de Assistência no município de Campos dos Goytacazes. É possível a existência de situações que transitam entre si, entre arranjos e informalidades de procedimentos, por exemplo, quanto à obtenção de material de limpeza, sendo possíveis também doações recebidas da comunidade. Há mesclas entre posturas de contestação ao mesmo tempo em que realizam o que é esperado que fizessem: que se de o costumeiro jeitinho para as falhas; que se cumpra a retribuição de um cargo, por exemplo.

Coexistem com as instituições e práticas sociais um complexo de questões que envolvem a realidade social como as condições de vida e sobrevivência da população beneficiária do PBF e usuária da Política de Assistência Social. Situação de vida esta que encontra possibilidades de baixa reversão pelo PBF na forma com que se apresenta no município, com uma intersectorialidade e descentralização ainda em sua forma desejável e não realizada. Isto dentro de uma realidade local que, apesar de sofrer os rebatimentos negativos da economia financeira globalizada, mantém uma administração pública por meio de uma política de gestão centralizadora, tanto de poder local quanto de recursos financeiros, como os Royalties, por exemplo, que geram pouco impacto positivo nos indicadores sociais e revelam relações envolvidas entre práticas sociais clientelísticas e instituições presentes.

O presente trabalho sem dúvidas revela algumas incompletudes pela dinamicidade da realidade social e pela impossibilidade de abarcar a integralidade de todas as questões envolvidas e as que poderiam ter sido vistas, mas revela possibilidades de análises futuras que contemplem também a própria postura dos beneficiários, as significações que guardam sobre o PBF, o impacto deste em suas vidas, bem como a abrangência de um estudo nas áreas de educação e saúde no município. Enfim,

possibilidades de análises não trabalhadas nesta Tese acerca do Programa Bolsa Família, mas que podem se projetar para o futuro, sem perder de vista que “existe muita teoria sobre ‘as leis como devem ser’, mas muito pouca sobre ‘os homens tais quais são’. Talvez com isso descubra-se mais centralização na descentralização (e vice-versa) do que se estaria disposto a admitir” (NUNES, 1996). Olhares abertos para a desconstrução e reconstrução daquilo que se mostra como face de uma política social, procurando conhecer suas interfaces, conexões e condições em que se apresenta.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio [et al.]. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e assistencialismo**: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? 2.ed. São Paulo, Cortez, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In.: GERSCHAMAN, S., VIANNA, MLW., (orgs.). A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização [on line]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. ISBN 85-85676-38-8. p. 127-152. Disponível em: [HTTP://books.scielo.org](http://books.scielo.org). Acesso em: 26 de jul. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais no Brasil**: descentralização num estado federativo. São Paulo, UNESP, 1996.

ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. **Política habitacional e direito à cidade**: a experiência do Programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ, 2014. 273f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, RJ, 2004.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Maria de Fátima. Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. **Revista de Economia Política** – Brazilian Journal of Political Economy, São Paulo, v.22 n.85, 2002.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade [et al.]. **Trabalho no Governo Lula**: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. GLU, nº 9, maio 2010.

BARRETO, Alcyrus Vieira Pinto; HONORATO, Cezar Teixeira. **Manual de sobrevivência na selva acadêmica**. 3 ed. Rio de Janeiro. Objeto Direto, 1999.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. Sobre as utilidades do cadastro único. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília, Ipea, 2010. p.179-212.

BATTINI, Odária. SUAS: Conquistas sociais e desafios. In.: BATTINI, Odária (org.). **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo, Veras Editora, Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

\_\_\_\_\_; COSTA, Lucia Cortes da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In.: BATTINI, Odária (org.). **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo, Veras Editora, Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. Trabalho. In.: BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Ed. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro, 2001.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo, Hucitec, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. 2012. mimeo. Disponível em: <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf> . Acesso em: 26 de jan. 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília, GESST/SER/Unb, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. MDS. Norma **Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília, 2012.

BRASIL. MDS. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (Cras)**. Brasília, 2009.

BRASIL. MDS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas)**. Brasília, 2006.

BRASIL. MDS. Portaria nº. 246, de 20 de maio de 2005. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/estados\\_e\\_municipios/gestores-municipais/](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/estados_e_municipios/gestores-municipais/). Acesso em: 25 de jul. de 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 5.209 de 17 de Setembro de 2004a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-ainformacao/legislacao/bolsafamilia/decretos/2004/Decreto%20no%205209%20de%2017.09.2004.pdf/view>. Acesso em: 24 de jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004b. Política Nacional de Assistência Social. (DOU 28/10/2004).

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p.3-24, abril 1991.

BURAWOY, Michel. A transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 13, ano 5. Edição original 1983.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **A centralidade da família no Programa Bolsa Família: análise referenciada no programa em São Luís/MA**. Maranhão, 2010, 203 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) –Universidade Federal do Maranhão, Maranhão, 2010.

CASTELO, Rodrigo. O Novo Desenvolvimentismo e a Decadência Ideológica do Pensamento Econômico Brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, nº 111, out-dez, 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, Ipea, 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão [et al.]. Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, Ipea, 2010. p. 315-332.

CASTRO, Flávio José Rodrigues de. CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

CASTRO, Nadya Araújo; GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Além de Braverman, depois de Burawoy: vertentes analíticas na sociedade do trabalho. In: **RBCS**, n.17, ano 6, 1991.

COHN, Amélia. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, Asa Cristina (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo, Cortez, 1995.

COLIN, Denise Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. Entidades de assistência social e correlatas: reconstruindo conceitos e compromissos. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo, Veras Editora, Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do Suas. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo, Veras Editora, Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

COUTO, Berenice Rojas. O sistema único de assistência social: uma nova forma de gestão da assistência social. In.: BRASIL. MDS. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. UNESCO, Brasília, DF, 2009.

CRUZ, José Luís Viana da. Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no norte fluminense. In.: CARVALHO, Ailton Mota; TOTTI, Maria Eugênia Ferreira. **Formação histórica e econômica do norte fluminense**. Rio de Janeiro, Garamond, 2006.

\_\_\_\_\_. **Mercado de trabalho e exclusão em Campos/RJ**. Boletim técnico do SENAC, Rio de Janeiro, v.18, n. 3, p.159-178, set./dez. 1992.

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. MDS. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. UNESCO, Brasília, DF, 2009.

CURRALERO, Cláudia Baddini [et al.]. **As condicionalidades do Programa Bolsa Família**. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, Ipea, 2010. p. 151-178.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. São Paulo, Cortez, 1991.

DINIZ, Eli. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. **Desenvolvimento em Debate**. v. 1, n. 1, jan.-abril 2010, p.7-27.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. São Paulo, Tempo Social – USP, nov. de 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>. Acesso em: 20 de ago. de 2013.

\_\_\_\_\_. **Brasil: bolsa-escola y bolsa-família**. Unicamp: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2006 (Caderno n. 76).

\_\_\_\_\_. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. São Paulo, **Em Perspectiva**, 11(4), 1997.

\_\_\_\_\_. As políticas de combate à pobreza na América Latina. São Paulo, **Em Perspectiva**, 4(2): 18-24, abril/junho, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n.24, set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2014.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. São Paulo. **Lua Nova**, n.28-29, abr. 1993. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>. Acesso em: 01 de janeiro de 2015.

FALEIROS, Vicente. Renda mínima: uma avaliação. In. SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento**. São Paulo, Cortez, 1997.

FERRAROTTI, Franco. **Sociologia**. Lisboa, Teorema, 1986.

FERREIRA, Cândido Guerra. **O fordismo, sua crise e o caso brasileiro**. CESIT-UNICAMP. Disponível em: [www.eco.unicamp.br/cesit](http://www.eco.unicamp.br/cesit). 1993.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 05 de abril de 2014.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. Desemprego, transições e trajetórias. Uma comparação entre São Paulo, Paris e Tóquio. In. GUIMARÃES, Nadya Araújo. **Desemprego, uma construção social** - São Paulo, Paris e Tóquio. Ed. Agvmentvm, Belo Horizonte, 2009a.

\_\_\_\_\_. Novos empregos sob novas relações de trabalho? In. GUIMARÃES, Nadya Araújo. **À procura de trabalho: instituições do mercado e redes**. Ed. Agvmentvm, Belo Horizonte, 2009b.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf> . Acesso em: 07 de abril de 2014.

IVO, Anete B. L. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo, Anablume, Salvador: CRH-UFBA, 2008.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. MDS. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. UNESCO, Brasília, DF, 2009.

JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luíz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2004.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão pública de serviços sociais**. 2.ed. Curitiba, Obpex, 2008. Cap. 6 Participação Social, p.71-84.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias; BELLIX, Laila. Disseminação e inovação de políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. In: GT 05 "Desenvolvimento em perspectiva: teorias, experiências e projetos políticos". XXXVI Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia, SP, outubro, 2012.

LIMA, L. D.; MACHADO, C. V.; GERASSI, C. D. O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In. MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p. 111-137. Online: disponível em [www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps). Acesso em: 20 de abril de 2014.

MARQUES, Eduardo César. **Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**. BIB, Rio de Janeiro, 43: 67-102, 1997. Disponível em: [http://www.cchla.ufrn.br/dpp/ppeur/selecoes/selecao\\_2010/texto\\_download/texto\\_download.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/dpp/ppeur/selecoes/selecao_2010/texto_download/texto_download.pdf). Acesso em: 19 de abril de 2014.

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

MARTINELLI, Maria Lúcia. Pesquisa Qualitativa: elementos conceituais e teórico-metodológicos. In: **Produzir e compartilhar saberes: um compromisso da pesquisa social**. Campos dos Goytacazes. UFF, ESR, 2005.

MDS. **Instrução Operacional Conjunta n. 19**. SENARC – SNAS Brasília, 07 de fevereiro de 2013.

MDS. Guia de Políticas e Programas, 2008.

MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. **Da estratégia Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria: elementos da seguridade social no Brasil**. IBASE, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>. Acesso em: 07 de abril de 2014.

MÉSZÁROS, István. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In. ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. Ed. Boitempo. São Paulo, 2006.

MONNERAT, Giselle Lavinias. **Transferência condicionada de renda, saúde e intersectorialidade: lições do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro, 2009, 283 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009.



MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, v.23, n.66, fev. de 2008.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; TEIXEIRA, Karla Maria Damiano. Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do Índice de Gestão Descentralizada em Minas Gerais. **Saúde Soc.** São Paulo, v.18, n.2, p.214-226, 2009.

MORAES, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011.

MOTA, Ana Elizabete (org). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4 ed. São Paulo, Cortez, 2010.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa Família: projeto social ou marketing político? **Rev. Katál.** Florianópolis, v.10, n.01, p.115-122, jan./jun. 2007.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990. (Tradução livre de Rafael Damasceno, doutorando em Sociologia Política pela UENF. Contato: [rafaelpcd@gmail.com](mailto:rafaelpcd@gmail.com)).mimeo.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. São Paulo, **Em Perspectiva**, 10(3), p.32-39, 1996.

PIQUET, Rosélia; GIVI SIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. A nova centralidade de Campos dos Goytacazes: o velho e o novo no contexto regional. Rio de Janeiro, **Revista Rio de Janeiro**, n18-19, jan-dez. 2006.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2000.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan-jun. 2005.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria M.; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O cenário educacional Latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas, Autores Associados, 2000. p.63-94.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SANTOS, Natália Navarro. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. São Paulo, 2011, 166f. Dissertação (Mestrado em

Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresa de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, SP, 2011.

SANTOS, José Rodrigues do. **A propósito das noções de “problema social” e “problema sociológico”**. CIDEHUS, Universidade de Évora, out. 1999. Disponível em: [http://www.cidehus.uevora.pt/textos/artigos/jrsantos\\_problema\\_social\\_problema\\_sociologico.pdf](http://www.cidehus.uevora.pt/textos/artigos/jrsantos_problema_social_problema_sociologico.pdf). Acesso em 20 de ago. de 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SENNET, Richard. Flexível. In.: SENNET, Richard. **A corrosão do caráter**. Ed. Record. Rio de Janeiro, 2009.

SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo. *Revista de Economia Política*, vol 27, nº 4, out-dez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliando o Bolsa Família: o contexto, a proposta metodológica da pesquisa e o conteúdo do livro. In.: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo, Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. Renda mínima e reestruturação produtiva. São Paulo, Cortez, 1997.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo, Veras Editora, Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In. MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4 ed. São Paulo, Cortez, 2010.

SORIA E SILVA, Sidartha. Novo desenvolvimentismo, governo Lula e dilemas de uma concepção de desenvolvimento inspirada em elementos do capitalismo anglo-saxão. In.: CASTRO, Inez Silvia Batista (org.). **Novas interpretações desenvolvimentistas**. Rio de Janeiro. Centro Internacional Celso Furtado; e-papers. 2013.

SOUZA, Renato Barreto. **Clientelismo e voto em Campos dos Goytacazes**. Campos dos Goytacazes, 2004. 131f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, RJ, 2004.

SPOSATI, Aldaíza (org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo, Cortez, 1997.

STEIN, Rosa Helena. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. Brasília, **SER Social**, n. 6, 2000. Disponível em:

[http://seer.bce.unb.br/index.php/SER\\_Social/issue/view/17](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/issue/view/17). Acesso em 10 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina**: recentes ou tardias estratégias de proteção social? Brasília, 2005, 413 f. Tese (Doutorado - Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 5. ed. São Paulo, Cortez, Editora da Fundação Perseu Abramo, 2008.

TAVOLARO, Sérgio B. F. Para além de uma “cidadania à brasileira”: uma produção crítica da produção sociológica nacional. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 17, n. 32, p. 95-120, fev. 2009.

THOMÉ, Débora. **O Bolsa Família e a social-democracia**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2013.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Rev. Sociol. Polít.**. Curitiba, n. 23, p.55-62, nov.2004.

VIANNA, Maria Lúcia T.W.. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro, Revan; UCAM/IUPERJ. 2.ed. 2000.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre, Bookman, 2001.

## 8. ANEXOS

### ANEXO I

Campos dos Goytacazes, 04/08/2012 11:59

Geral

## Moradores de Travessão e Jardim Carioca protestam por casas populares



12

As casas populares do programa Morar Feliz do distrito de Travessão, em Campos, foram invadidas na noite da última terça-feira, por cerca de 300 pessoas que se dizem insatisfeitas com a demora na entrega e reivindicam a conclusão das obras. Também por causa do Morar Feliz, um pequeno grupo de moradores do Jardim Carioca que vive às margens da lagoa do Vigário protestou à tarde, reivindicando casas populares para as 13 famílias que ainda não foram contempladas.

O grupo de Travessão entrou nas casas por volta de 19h e até a manhã de ontem permanecia no local. Segundo a dona de casa Pâmela Tinoco Sales, 24 anos, as obras de construção das 200 casas no bairro Santuário começaram há quase dois anos e há cerca de 60 dias estariam paradas.

— Estou desempregada, tenho dois filhos e moro de aluguel, dependendo da ajuda de familiares e amigos para comer. Estamos passando por um sofrimento muito grande — disse Pâmela.

Já a dona de casa Marcele Rangel, 26 anos, disse que se cadastrou com a secretaria de Família e Assistência: “Eu e todas as outras famílias estamos cadastradas desde 2008. No entanto, não dá pra morar em um local sem luz, água ou esgoto. Precisamos das casas”, argumentou. A Polícia Militar chegou a ser acionada, mas não houve incidente.

Em nota, a Prefeitura se manifestou: “Lamentamos a prática de invasão de casas do Programa Morar Feliz, tendo em vista que a Prefeitura está rigorosamente em dia com a entrega de casas para pessoas cadastradas, oriundas de áreas de risco, Aluguel Social e situação de vulnerabilidade social, como já foi comprovado nas milhares de casas demolidas ao longo da Lagoa do Sapo, Lagoa do Vigário, Rio Paraíba do Sul, BRs 101 e 356”, disse o secretário de Governo, Suledil Bernardino.

A nota também informou que “a Prefeitura reafirma o compromisso de manter o cronograma de entrega de casas da primeira fase do Programa Morar Feliz, tendo sido beneficiadas mais de quatro mil famílias em pouco mais de três anos. Cabe informar que as referidas casas estão sob responsabilidade da empresa contratada e que, ainda, não entregou as casas, oficialmente, à prefeitura e, por isso, tomou a iniciativa de entrar com o pedido de reintegração de posse.

**Jardim Carioca:** Treze famílias também protestaram ontem à tarde na avenida Tancredo Neves, em Guarus, reivindicando casa popular, alegando não terem sido contempladas. Os moradores colocaram fogo em pneus na pista e a PM foi ao local para ajudar no trânsito, que ficou lento por cerca de uma hora.

Ulli Marques

Fonte: Folha Online: Disponível em: <http://www.fmanha.com.br/geral/1338990500>. Acesso em 04 de ago. 2012.

## ANEXO II

sábado, 17 de março de 2012

## Pessoas aguardam mais de 12 horas em fila para recadastramento do programa Bolsa Família em Campos dos Goytacazes



O atendimento ao Programa Bolsa Família acontece no pólo que fica em frente ao hospital Plantadores de cana, na Avenida Beira Valão. Nesta sexta-feira, 16 de março, uma equipe de reportagem do site CAMPOS NOTÍCIA foi ao local e conversou com algumas pessoas que reclamam sobre a organização.

Na calçada, várias pessoas aguardavam atendimento debaixo de muito sol. Alguns, já estavam desde o dia anterior para garantir uma vaga. Foi o caso da dona Zileia Maria de 48 anos que chegou às 18 horas da noite anterior. “cheguei muito cedo ontem para tentar garantir uma senha de atendimento. Até consegui, mas demorei muito para ser recebida por um funcionário. Acho que precisam rever a organização dos procedimentos de cadastramento e recadastramento do Bolsa Família”, finalizou.

Dentre as reclamações, estava a de que algumas pessoas estariam vendendo vagas nas filas. “Ontem, havia várias famílias que estavam na fila aguardando o atendimento do dia seguinte. O que mais me revoltou foi ver algumas pessoas vendendo o lugar por valores que chegavam até a 40 reais. Isso é um absurdo.”, finalizou Rosimar Pereira de 40 anos.

Dona Elaine Pereira chegou às 9 horas da manhã de hoje (16), mas não conseguiu um atendimento. “Eles dizem que não precisamos chegar no dia anterior para conseguir um atendimento, mas cheguei hoje cedo e não consegui. Todo ano é a mesma coisa”, desabafou. A matéria na íntegra pode ser lida [AQUI](#) no Portal Campos Notícia.

Postado por [Cláudio Andrade](#) às 09:46

Enviar por e-mail [BlogThis!](#) [Compartilhar no Twitter](#) [Compartilhar no Facebook](#) [Compartilhar no Orkut](#)  
Assunto: [Notícias](#)

### 2 comentários:

#### Anônimo disse...

Todo mundo sabe o apreço que os garotinhos tem pelo governo federal; então tornar o bolsa família federal em algo penoso para as famílias para eles é brincadeira de criança. Mais seriedade desgoverno com quem mais precisa, pois o voto da reeleição se aproxima.

17 de março de 2012 12:54

Disponível em: <http://blogclaudioandrade.blogspot.com.br/2012/03/pessoas-aguardam-mais-de-12-horas-em.html>. Acesso em: 04 de ago. de 2012.