



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E CULTURA NA
AMAZÔNIA

**A QUESTÃO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA ZONA NORTE
DE MANAUS - AM**

MANAUS/AM
2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E CULTURA NA
AMAZÔNIA

JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE

A QUESTÃO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA ZONA NORTE
DE MANAUS - AM

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Sociedade e Cultura na Amazônia.

Orientadora: Profa. Dra. Yoshiko Sassaki

MANAUS/AM

2019

Ficha Catalográfica

Leite, Juliane Almeida Batista

L533q A questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus - AM. / Juliane Almeida Batista Leite. 2019

208 f.: il. color; 31 cm.

Orientadora: Yoshiko Sasaki

Dissertação (Mestrado em Sociedade e Cultura na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Condicionalidades. 2. Programa Bolsa Família. 3. Política Pública. 4. Pobreza. I. Sasaki, Yoshiko II. Universidade Federal do Amazonas III.

Título

JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE

**A QUESTÃO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA ZONA NORTE
DE MANAUS - AM**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Yoshiko Sasaki

(Presidente da Banca)

Profa. Dra. Heloísa Helena Corrêa da Silva

(Membro da Banca)

Profa. Dra. Dayana Cury Rolim

(Membro da Banca)

MANAUS/AM, 2019

Dedicatória

Dedico a minha família, meu esposo, meus gatinhos Darth Vader e Léia, e amigos que estiveram presentes nesta caminhada.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por me educarem tão bem e por sempre me incentivarem nos estudos, obrigada por todo amor, carinho e incentivo. Essa conquista também é de vocês. Amo vocês!

Às minhas irmãs, Isabelle e Myrella e meu sobrinho de sangue Leonardo, que com sua doçura e alegria de criança me fizeram sorrir e continuar essa caminhada que é tão árdua.

Ao meu esposo, Fabiano Souza por tanto amor, carinho, companheirismo, refúgio e incentivo nesses anos que estamos juntos, principalmente nesses últimos dois anos que não foram fáceis, mas tendo você ao meu lado, superei as crises e os medos acadêmicos. Muito obrigada, te amo!

À família do meu esposo que também se tornou minha família, obrigada pelas orações e pela torcida! Vocês são muito queridos por mim!

À minha orientadora, Profa. Dra. Yoshiko Sasaki por me conduzir durante esse período de Mestrado, sendo sempre tão prestativa, compreensiva e competente. Muito obrigada por tudo, querida mestra!

Aos meus amigos de vida: Renata Mendes, Carla Aline, Kátia Benayon, Viviane Benes, Eliane Nunes, Camila Souza, Thaieny Gama, Tenasol Frank, Bruno Rafael, Royane Ribeiro e Arianny Araújo, por entenderem a minha ausência em alguns momentos e por todo carinho, força e apoio nessa caminhada. Amo vocês!

Aos meus colegas da turma de Mestrado, em especial Tássia Patrícia, Gisele Bahia, Kamila Loureiro, Maria Alana e Andreza as quais tive uma aproximação maior nessa caminhada. Muito obrigada por tudo, meninas!

À Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMMASC pela autorização de realização da pesquisa de campo nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Muito obrigada!

Aos profissionais dos CRAS Terra Nova/Via Norte e Cidade Nova que tão gentilmente aceitaram participar da pesquisa e que abriram as portas para a realização da pesquisa. Quero expressar toda a admiração que sinto por vocês, que enfrentam inúmeros desafios para atenderem os usuários com qualidade e respeito. Parabéns pelo trabalho, vocês são incríveis!

As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que participaram da pesquisa, que tão gentilmente me receberam em suas residências e me ensinaram muito com suas histórias de vida. Espero ter feito jus a tudo o que me relataram, as vozes de vocês não podem ser caladas, vocês merecem e têm o direito de serem ouvidas! Muito obrigada!

A FAPEAM, pelo apoio através da concessão da bolsa para o custeio dessa pesquisa. Muito obrigada!

“A intermitência do sonho nos permite suportar os dias de trabalho. ”

(Pablo Neruda, 1904-1973)

RESUMO

O programa de transferência de renda Bolsa Família que tem quinze anos de existência é o carro-chefe da política social brasileira para o enfrentamento à pobreza. Neste sentido, é que essa pesquisa objetivou analisar a questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) da Zona Norte de Manaus – AM. E para alcançar esse objetivo buscamos: identificar como se realiza o acompanhamento das condicionalidades nos CRAS Terra Nova/Via Norte e Cidade Nova; verificar como se apresenta o cumprimento ou não de condicionalidades do Programa Bolsa Família para as famílias beneficiárias e, refletir em que medida o acompanhamento e o cumprimento ou não dessas condicionalidades geram efeitos nas condições de vida das famílias beneficiárias atendidas nos CRAS Terra Nova/Via Norte e Cidade Nova. Universo e amostra dos profissionais foram os mesmos, sendo três profissionais do CRAS Terra Nova/Via Norte, sendo a Coordenadora e duas Assistentes Sociais; e duas Assistentes Sociais do CRAS Cidade Nova, responsáveis pelo atendimento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo aplicado a entrevista semiestruturada. E no caso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aplicação de formulários semiestruturados numa amostra de dez em descumprimento de condicionalidades, sendo cinco famílias atendidas pelo CRAS Terra Nova/Via Norte e cinco famílias atendidas pelo CRAS Cidade Nova, num universo respectivo de 140 e 45 famílias no período de outubro/novembro de 2018. Os resultados da pesquisa apontaram que o Programa Bolsa Família possui fragilidade em sua execução e não atinge o seu objetivo principal de retirar as famílias da situação de pobreza e extrema pobreza. Ao mesmo tempo, é preciso que ele seja aliado a outras políticas e ações para que de fato suas ações contribuam para o alcance desse objetivo. Porém, não se pode negar que, mesmo que minimamente, ele traz mudanças na vida das famílias beneficiárias, principalmente no poder de compra de alimentos, na segurança decorrente da regularidade do recebimento do benefício e na permanência de crianças e adolescentes na escola, o que é constado também em outras pesquisas citadas no decorrer desta pesquisa. Quanto às condicionalidades, para que possam ser cumpridas o Poder Público deve ofertar, principalmente, serviços de educação e saúde de qualidade, suficientes e acessíveis não só as famílias beneficiárias, mas para toda a população, buscando não agravar ainda mais a situação de vulnerabilidade social que se encontram.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Condicionalidades; Pobreza.

ABSTRACT

The fifteen-year conditional cash transfer program Bolsa Família is the flagship of Brazilian social policy for coping with poverty. In this sense, this research aimed to analyze the monitoring and noncompliance of the conditionalities of the Bolsa Família Program in the Reference Centers of Social Assistance (CRAS) of the Northern Zone of Manaus - AM, knowing how to monitor conditionalities in CRAS Terra Nova / Via Norte and Cidade Nova, verifying how noncompliance with Bolsa Família Program conditionalities is presented to beneficiary families and reflecting to what extent the monitoring and noncompliance with conditionalities generate effects on the living conditions of the beneficiary families served in CRAS Terra Nova / Via Norte and Cidade Nova. Three (3) professionals from CRAS Terra Nova / Via Norte participated in the study, with the coordinator and two social assistants; and two (2) Social Assistants of CRAS Cidade Nova responsible for attending the beneficiary families of the Bolsa Família Program in noncompliance with conditionalities. They also participated in the research through the application of open and closed questions forms, ten (10) families benefiting from the Bolsa Família Program in noncompliance with conditionalities, of which five (05) families were assisted by CRAS Terra Nova / Via Norte and five (05) by CRAS Cidade Nova. The research revealed that the Bolsa Família Program is fragile in its execution and does not reach its main objective of removing families from the situation of poverty and extreme poverty, it must be combined with other policies and actions so that their actions contribute to achieve this goal. However, it can not be denied that, even minimally, it brings changes in the lives of the beneficiary families, especially in the purchasing power of food, in the security due to the regularity of receiving the benefit and in the permanence of children and adolescents in school, which is also found in other studies cited in the course of this research. Regarding conditionalities, in order to be complied with, the Public Power must offer, mainly, quality education and health services, sufficient and accessible not only to the beneficiary families, but also to the entire population, seeking not to further aggravate the situation of social vulnerability that meet.

Keywords: Bolsa Família Program; Conditionalities; Poverty.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I - O ESTADO E AS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL	19
1.1 Situando as expressões da questão social: pobreza, desigualdade social, vulnerabilidade e risco social.....	19
1.2 O Estado frente às expressões da questão social: das Leis dos Pobres ao Neoliberalismo.....	35
1.3 O Estado brasileiro frente à pobreza antes da Constituição de 1988.....	49
1.3.1 A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: por que só nos efeitos da crise econômica e desemprego?.....	57
CAPÍTULO II – ESTADO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ...	63
2.1 A Constituição de 1988 e a inclusão da Assistência Social como política pública.....	63
2.2. A Política de Assistência Social na Amazônia.....	74
2.3 Programas de Transferência de Renda no Brasil: o Bolsa Família e seus antecessores.....	84
CAPÍTULO III – O ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA ZONA NORTE DE MANAUS	97
3.1 O Programa Bolsa Família na Cidade de Manaus.....	97
3.2 O acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social Terra Nova e Cidade Nova.....	101
3.2.1 A percepção dos profissionais.....	105
3.2.2 A percepção das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades.....	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS	146
APÊNDICES	154
ANEXOS	200

LISTA DE SIGLAS

ADH	Atlas do Desenvolvimento Humano
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSP	Benefício para a Superação da Extrema Pobreza
BVJ	Benefício Vinculado ao Adolescente
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CAP	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CEME	Central de Medicamentos
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNABEM	Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MS	Ministério da Saúde
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
ONU	Organização das Nações Unidas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PIB	Produto Interno Bruto

PBF	Programa Bolsa Família
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRFM	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SEMMASC	Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SISPETI	Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Socioeducativas e de Convivência do PETI
SICON	Sistema de Gestão de Condicionalidades
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SINPAS	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Tipos de benefícios do Programa Bolsa Família.....	88
Quadro 02 – Zonas e áreas de abrangência dos CRAS na Cidade de Manaus – AM.....	98
Quadro 03 – Número de famílias que efetuaram desligamento do Programa Bolsa Família.....	110
Quadro 04 – Composição da equipe técnica de referência do CRAS.....	119

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Estado civil das representantes/titulares do PBF.....	123
Gráfico 02 – Escolaridade das representantes/titulares do PBF.....	123
Gráfico 03 – Situação de trabalho das titulares do PBF.....	124
Gráfico 04 – Atividade remunerada das titulares do PBF.....	125
Gráfico 05 – Número de membros das famílias beneficiárias do PBF.....	126
Gráfico 06 – Renda mensal das famílias beneficiárias do PBF.....	127
Gráfico 07 – Valor que as famílias recebem do PBF.....	128
Gráfico 08 – Tempo de permanência no PBF.....	128
Gráfico 09 - Gastos realizados com o valor recebido do PBF.....	129
Gráfico 10 – Repercussões de descumprimento de condicionalidades do PBF.....	130
Gráfico 11 – Possibilidades de qualificação profissional ou emprego através do PBF.....	132
Gráfico 12 – Crianças e adolescentes fora da escola antes de ser beneficiário do PBF.....	134
Gráfico 13 – Atendimento escolar diferenciado por ser beneficiário do PBF.....	134

INTRODUÇÃO

A pobreza assim como as desigualdades são expressões da questão social na ordem social vigente que é intensificada pelo processo de acumulação do capital e pela exploração da força de trabalho. Questão social que se expressa como o conjunto das desigualdades econômicas, políticas e culturais da classe subalterna oriundas da relação capital x trabalho, produzidas e reproduzidas nas relações sociais contraditórias.

Como forma de enfrentar as expressões da questão social, têm-se as políticas sociais. A política social é uma política com o objetivo de atender e controlar as necessidades básicas sociais das pessoas que não têm essas necessidades atendidas pelo modo de produção capitalista. É uma política que media a relação entre as necessidades de valorização, acumulação e expansão do capital e as necessidades de manutenção dos trabalhadores, ou seja, para que o processo de acumulação e expansão do capital continue, é necessário que as necessidades básicas dos trabalhadores sejam satisfeitas, para que tenham condições de vender a sua força de trabalho para o capital.

A partir de 1990, as agências multilaterais realizaram recomendações para o desenho das políticas de proteção social, com foco na redução da pobreza. Seguindo tais recomendações, foram criadas as primeiras iniciativas de programas de transferência de renda no Governo FHC que foram importantes para a criação, reformulação e unificação dos programas de transferência de renda no Governo Lula, como é o caso do Programa Bolsa Família (PBF) existente atualmente.

O Programa Bolsa Família tem o objetivo de romper com o ciclo intergeracional da pobreza, através das ações de transferência direta de renda para as famílias pobres e extremamente pobres e acesso aos serviços públicos de educação e saúde por meio das condicionalidades. Para que as famílias sejam beneficiárias do programa, é necessário que estejam dentro dos critérios de elegibilidade e cumpram as condicionalidades. Em caso de descumprimentos das condicionalidades, as famílias sofrem efeitos gradativos, podendo até terem o benefício cancelado.

A questão das condicionalidades enquanto contrapartidas para o recebimento da transferência de renda e os efeitos aplicados devido ao seu descumprimento, que transformam o direito à educação e saúde em obrigações e penalizam as famílias pelo não cumprimento das condicionalidades, no sentido em que não é repassado o benefício monetário (benefício este que é esperado para o atendimento de suas necessidades básicas), foi o que motivou o

desenvolvimento desta pesquisa e que desencadeou os seguintes questionamentos: Como se aplica a questão das condicionalidades nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus? Quais são os motivos para o não cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias?

Considera-se de grande relevância estudos que tenham como foco a questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, tendo em vista que na perspectiva do desenho do Programa, as condicionalidades são tidas como instrumento de promoção e acesso das famílias beneficiárias aos serviços de educação e saúde, cuidado esse que seria das respectivas famílias como responsáveis de seus filhos. Ao não fazerem, estão faltando com o seu direito a esses serviços que no Brasil são gratuitos, tirando a possibilidade de estarem com saúde e educação, para buscar romper com o ciclo de pobreza, doença e possibilidade de acesso a trabalho formal de seus descendentes.

Uma vez constatado o descumprimento, o Estado via secretaria e seus agentes entram em ação como “a polícia na família” (DONZELOT, 1980), de modo que os efeitos aplicados decorrentes do descumprimento de tais condicionalidades, apresentam-se como penalizações às famílias. Ao mesmo tempo, vale destacar, que por trás do descumprimento de condicionalidades, existem situações estruturais e subjetivas vivenciadas pelas famílias, que agravam ainda mais a situação de vulnerabilidade social que vivenciam, uma vez que a infraestrutura urbana, como a localização dessas políticas públicas de educação e de saúde, muitas vezes não é acessível a eles.

Desse modo, esta pesquisa busca contribuir para a efetividade e o avanço do Programa Bolsa Família, bem como para possíveis ajustes e modificações, buscando analisar como essas famílias beneficiárias conseguem ou não atender as condicionalidades, buscando entender as possíveis causas.

Buscamos também verificar as facilidades e dificuldades encontradas pelos gestores na execução do PBF, bem como os desafios que os profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) da amostra enfrentam na realização do acompanhamento das condicionalidades.

De modo que esta pesquisa teve como objetivo analisar a questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) da Zona Norte de Manaus – AM. E os objetivos específicos de identificar como se realiza o acompanhamento das condicionalidades nos CRAS Terra Nova/Via Norte e Cidade Nova; verificar como se apresenta o cumprimento ou não de condicionalidades do Programa Bolsa Família para as famílias beneficiárias; e refletir em que medida o

acompanhamento e o cumprimento ou não dessas condicionalidades geram efeitos nas condições de vida das famílias beneficiárias atendidas nos CRAS Terra Nova/Via Norte e Cidade Nova.

A pesquisa se configurou como estudo de caso, de abordagem crítica, de natureza quanti-qualitativa e tipo explicativo.

No primeiro momento debruçou-se a compreender através de estudos e de leituras de bibliografias sobre pobreza e a ação do Estado no enfrentamento à pobreza por meio de políticas públicas, neste caso, por meio do programa de transferência de renda Bolsa Família. No segundo momento, que consiste na pesquisa de campo, através de entrevistas com uma amostragem de profissionais de dois CRAS da Zona Norte de Manaus e na aplicação de formulários às famílias beneficiárias do PBF em descumprimento de condicionalidades. No terceiro momento apresentamos uma síntese das análises obtidas, destacando como se realiza o acompanhamento das condicionalidades nos CRAS, como se apresenta o cumprimento ou não das condicionalidades para as famílias e refletindo em que medida o acompanhamento, o cumprimento e o descumprimento de condicionalidades geram efeitos nas condições de vida das famílias.

Participaram da pesquisa através da realização de entrevistas semiestruturadas três (3) profissionais do CRAS Terra Nova/Via Norte, sendo a Coordenadora e duas Assistentes Sociais; e duas (2) Assistentes Sociais do CRAS Cidade Nova responsáveis pelo atendimento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades.

Também participaram da pesquisa através da aplicação de formulários semiestruturados dez (10) famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades, sendo cinco (05) famílias atendidas pelo CRAS Terra Nova/Via Norte e cinco (05) famílias atendidas pelo CRAS Cidade Nova de um universo de 140 e 45 famílias respectivamente.

Nesta perspectiva, o presente estudo está estruturado da seguinte maneira:

Capítulo I - Sobre o Estado e as expressões da questão social, aborda os conceitos de pobreza, desigualdade social, vulnerabilidade e risco social, bem como a ação do Estado no enfrentamento da questão social na trajetória das políticas sociais em âmbito internacional e nacional.

Capítulo II – Sobre Estado e Política de Assistência Social no Brasil e na Amazônia, aborda a Assistência Social após a Constituição Federal de 1988, com a criação de vários dispositivos legais que a reforçaram como política pública, bem como as características da

Política de Assistência Social na Amazônia e a trajetória dos programas de transferência de renda, com foco no Programa Bolsa Família.

Capítulo III – Sobre o acompanhamento e descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família nos CRAS pesquisados, trazendo os dados coletados, bem como a interpretação e sistematização dos mesmos para a análise do acompanhamento e do descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos CRAS da Zona Norte de Manaus.

E finalizamos com as considerações finais.

CAPÍTULO I

O ESTADO E AS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL

Neste capítulo são abordados os conceitos de pobreza, desigualdade social, vulnerabilidade e risco social, bem como trará dados sobre estes no contexto brasileiro. Será exposta a ação do Estado frente à questão social, por meio da trajetória das políticas sociais, das ações de enfrentamento à pobreza e da trajetória da assistência social brasileira, buscando situar o leitor nesta realidade que contribuiu para a criação do Programa Bolsa Família e que justifica a sua existência.

1.1 Situando as expressões da questão social: pobreza, desigualdade social, vulnerabilidade e risco social.

A noção de pobreza foi sempre subentendida como suposição de carência, insuficiência de meios de subsistência, ausência de algo ou de desvantagem dentre outros, como também como sinônimo de expressões como pauperização, precarização, exclusão, desigualdade, empobrecimento, vulnerabilidade, miséria dentre outros. Em âmbito geral, ser pobre é não ter suas necessidades básicas satisfeitas, como não ter condições mínimas de moradia, vestuário, lazer, saúde, educação e não ter acesso a bens e serviços básicos para viver.

Apesar de a pobreza estar sempre presente no cotidiano de todas as cidades, seus significados e formas de expressão são diferentes em cada lugar, pois dependem do local, do tempo histórico e do entendimento de cada sociedade sobre o assunto.

A pobreza no Brasil está intimamente relacionada ao processo de sua formação como nação, considerando o processo histórico que remete desde o período da colonização, perpassando para o Império e se perpetuando através da República até os dias atuais. Darcy Ribeiro salienta acerca da formação do povo brasileiro:

Subjacente a infirmitude cultural brasileira, esconde-se uma profunda desigualdade social, gerada pelo tipo de estratificação que o próprio processo de formação nacional produziu. O antagonismo classista que corresponde a toda estratificação social aqui se exacerba, para opor uma estreitíssima camada privilegiada ao grosso da população, fazendo as distâncias sociais mais intransponíveis que as diferenças raciais. (RIBEIRO, 1995, p.23)

A proposta de colonização imposta pelos lusitanos ao então território recém-conquistado, evidencia o desenvolvimento de uma burguesia mercantil portuguesa por meio da exploração de recursos naturais e nativos. Segundo FAUSTO (2015, p. 21) “como aconteceu em toda a América Latina, o Brasil viria a ser uma colônia cujo o sentido básico seria o de fornecer ao comércio europeu gêneros alimentícios ou minérios de grande importância”. O povoamento da então colônia Brasil não atendia o projeto da construção de uma nova sociedade alicerçada nos padrões europeus, mas obtenção de lucro máximo a partir do trabalho incessante de colonos, nativos escravizados e escravos oriundos do continente africano.

O impacto dessa forma de colonização é percebido ainda no século VII, quando diversos grupos indígenas que sobreviveram ao “genocídio colonial”, dizia o padre Anchieta que “os portugueses não têm índios amigos que os ajudem porque os destruíram todos” (DEL PRIORE, 2016, p.51), tiveram suas terras usurpadas, seu modo de vida alterado, sendo condicionados à pobreza, miséria, vícios e toda uma série de mazelas que os condenaram por todos os séculos seguintes.

Os escravos oriundos da África, juntamente com europeus colonizadores e nativos indígenas, através da miscigenação foram os principais grupos formadores do povo brasileiro (RIBEIRO, 2006). A história dos negros no Brasil se assemelha com a dos grupos indígenas, diferenciando-se apenas pelo longo período em que foram escravizados pelas elites luso-brasileiras.

O processo de libertação dos escravos no Brasil, se deu por via dos diversos movimentos abolicionistas que surgiram no jovem país, muito embora a pressão estrangeira, principalmente inglesa, para criação de mão de obra barata e mercados consumidores que atendessem as necessidades do então capitalismo emergente e encarecimento da mão-de-obra escrava foram também determinantes. Sobre isso Del Priore ressalta:

A partir da década de 1830, o processo de popularização do escravismo começou a ser revertido. A conjuração entre a pressão inglesa e a expansão do café no Vale do Paraíba fluminense levou a um aumento vertiginoso no preço de escravos. O fim do tráfico internacional em 1850 intensificou ainda mais essa tendência. (DEL PRIORE, 2016, p. 205).

Esse processo de libertação dos escravos tão pouco se preocupou com a condição social dessa nova classe social. Os escravos libertos, bem como os indígenas descidos séculos

antes, foram deixados a sua própria sorte, a mercê da caridade e da exploração dos seus antigos senhores.

Apesar das variações de acordo com as diferentes regiões do país, a abolição da escravidão não eliminou o problema do negro. A opção pelo trabalhador imigrante nas áreas regionais mais dinâmicas da economia e as escassas oportunidades abertas ao ex-escravo em outras áreas resultaram em uma profunda desigualdade social da população negra. (FAUSTO, 2015, p. 124).

Na condição de escravizados, os negros não possuíam liberdade, mas tinham alimentação e moradia (em condições apenas de sobrevivência, vale ressaltar), todavia, após o processo que aboliu a escravidão no Brasil, os libertos não possuíam bem algum ou direitos sociais de qualquer espécie. Isso corroborou para exploração dessas pessoas, que agora vendiam sua força de trabalho por qualquer coisa que pudesse suprir suas necessidades. Conseqüentemente, a situação de vulnerabilidade dos recém-libertos, foi um fator predominante para a disseminação da pobreza, a criação de guetos, e a manutenção dos contrastes sociais que perduram até os dias atuais.

Com o desenvolvimento do país outros grupos engrossaram as fileiras da pobreza no país. É importante ressaltar que em toda a história do Brasil, as desigualdades sociais sempre foram latentes, prevalecendo os privilégios de uma elite que se adequou as transformações do país. A partir de 1930, o Brasil inicia o seu processo de industrialização e inserção no capitalismo mundial de maneira consolidada. Esse fator provocou um grande êxodo rural, onde populações ligadas ao campo viam na cidade a oportunidade para melhores condições de vida. Todavia, a industrialização não proporcionou melhorias suficientes para atender todos os imigrantes, produzindo uma legião de desempregados, desabrigados e desprovidos dos direitos básicos.

A literatura sobre a concepção de pobreza na América do Norte desenvolvida em 1960 e na Europa em 1970/1980 a trataram como um termo com diferentes significados, porém, passaram a considerá-la como um fenômeno dinâmico e multidimensional, constituído de aspectos socioeconômicos e culturais.

De acordo com Silva (2013, p. 36):

Além do problema de deficiência de renda, ao conceito de pobreza agregam-se problemas de saúde, educação, moradia, desemprego e grande dificuldade de fazer valer direitos no meio profissional e extraprofissional. Trata-se de uma situação durável de “não ter”, “não saber” e de “não poder”,

apresentando características novas: é mais intensiva, extensiva e mais duradoura.

Nota-se que levando-se em consideração que a pobreza é um fenômeno que seu significado e expressões dependem de uma série de fatores (local, tempo, conjuntura, sociedade, etc), não existe uma definição sobre ela que seja neutra. Não há uma estabilidade e consistência em seu conceito, o que leva a concluir que não se pode pensar em uma definição sobre pobreza que seja de fato científica e universal. Os conceitos existentes sobre pobreza dependem da concepção daqueles que desenvolvem tais conceitos, de como enxergam a realidade social, logo o conhecimento produzido sobre a pobreza existe por meio das representações dadas pelos sujeitos, tais representações possuem caráter dominante e contraditório.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu Glossário da Pobreza e Desenvolvimento Humano de 1997 define a pobreza como:

Negação das escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento humano, refletida em vida curta, falta de educação elementar, falta de meios materiais, exclusão e falta de liberdade e dignidade. A pobreza humana é:
 * Multidimensional, ao invés de unidimensional;
 * Centrada nas pessoas, privilegiando a qualidade da vida humana, e não as posses materiais.

Entende-se então que a pobreza é um fenômeno multidimensional que não diz respeito apenas à ausência ou insuficiência de renda, mas a vários tipos de privações.

Existem duas noções que frequentemente são utilizadas para explicar a pobreza: insuficiência dos níveis de vida e desigualdade na distribuição de recursos, o que gera a concepção de pobreza absoluta e pobreza relativa. A pobreza absoluta diz respeito às funções fisiológicas, à renda insuficiente para a satisfação das necessidades básicas como, por exemplo, alimentação, vestuário, moradia e saúde. A pobreza relativa refere-se à desigualdade de renda e de privação relativa em relação ao modo de vida dominante, ultrapassando a ideia de necessidades essenciais.

Salama (2008) afirma que é difícil comparar a pobreza dos países do Norte e do Sul, pois as formas de medi-la são diferentes. Aponta ainda que pode-se acabar com a pobreza absoluta, porém é impossível acabar com a pobreza relativa, isto porque sua definição tem como base exclusivamente a distribuição de renda, somente seria possível eliminá-la se tivéssemos uma sociedade onde todos os cidadãos recebessem a mesma remuneração,

sabemos que com o modo de produção capitalista imperando fica impossível tal feito, mas a pobreza relativa pode ser minimamente aliviada.

Outra forma de explicar a pobreza é através dos critérios de objetividade e subjetividade. A pobreza objetiva diz respeito ao fenômeno que depende das condições econômicas, sociais e políticas, ou seja, as condições que fazem parte da vida da população. Deste modo, “a pobreza é avaliada por dados concretos de recursos (renda, consumo) que expressam as condições de vida das populações pobres (mínimos nutricionais, mínimos fixados por legislação)” (p. 53).

Já a pobreza subjetiva diz respeito a aquela compreendida pela realização de pesquisas que possibilitam verificar como esse fenômeno é visto pela sociedade e/ou pelas próprias pessoas pobres. Logo, “na perspectiva da subjetividade não é possível o estabelecimento de comparações, todavia, essas concepções (objetivas e subjetivas) da pobreza também podem ser assumidas como complementares” (p. 53).

Tem-se ainda um terceiro grupo de concepção da pobreza, que utiliza as concepções de pobreza estrutural e pobreza conjuntural. A pobreza estrutural se refere a aqueles que ao longo de um período vêm recebendo rendas que não são compatíveis para o atendimento de suas necessidades básicas. Já a pobreza conjuntural diz respeito a aqueles que por dadas circunstâncias, como por exemplo, desemprego e doença temporária, têm sua renda diminuída a um nível inferior à linha da pobreza.

No contexto recente, ganhou-se destaque a denominação de nova pobreza, contrapondo a pobreza tradicional. A pobreza tradicional diz respeito ao fenômeno que é estrutural ou conjuntural. De acordo com Silva (2013), a pobreza quando persistente se apresenta como uma sobrecarga de deficiências que são passadas de geração a geração, afetando desse modo emprego, saúde, educação, habitação, nível cultura e etc, os pobres tradicionais são os beneficiários dos serviços sociais, já a pobreza é ocasional quando aparece em determinadas circunstâncias ou em dado período limitado. A nova pobreza tem relação com o trabalho, os novos pobres são aqueles desempregados em longo prazo, trabalhadores precarizados, trabalhadores sem qualificação ou com qualificação desatualizada e famílias monoparentais sem qualificação profissional, que podem se transformar no futuro em pobres tradicionais.

Diante das variadas e diferentes formas que a pobreza é expressa, podemos considerar que tais abordagens sobre a pobreza a consideram como um fenômeno econômico, social e político, ou seja, é um fenômeno multidimensional e desse modo exige uma intervenção que tenha clareza e conhecimento sobre o seu conceito.

A origem da pobreza no Brasil, segundo Pizzani e Rego (2014) tem suas raízes em dois fatores: o primeiro é a escravidão que deixou um legado de práticas sociais, políticas e econômicas como também de atitudes morais no que se refere ao sofrimento dos indivíduos excluídos e dominados, gerando como consequência uma sociedade desprovida de laços de solidariedade tanto cívica quanto moral. O segundo fator é o catolicismo autoritário, que durante séculos deu legitimidade a desigualdade e que somente por um curto período exerceu uma ação de combate às causas da pobreza.

A concentração de renda do Brasil é considerada uma das maiores do mundo, do período colonial ao Império, tem sua origem na escravidão e sua legitimação contou com uma grande parte dos liberais e da Igreja Católica. Esses fatores contribuíram para a construção da cultura de submissão que se faz presente ainda na atualidade. A desigualdade de distribuição de renda e riqueza brasileira ocasionou uma divisão econômica, social e política entre as classes sociais, onde de um lado se tem uma minoria desfrutando de altos níveis de consumo, acesso a serviços de qualidade e etc, e de outro lado existe uma maioria de pessoas que se encontram em situação de carência e sofrimento.

Tal quadro nos faz perceber que existem dois “Brasis” o que nos remete ao que Hélio Jaguaribe apud Ianni (1997) afirma sobre os aspectos fundamentais da questão social, onde a sociedade brasileira apresenta uma enorme divergência entre seus indicadores econômicos e seus indicadores sociais. Têm-se então uma sociedade dual, dois Brasis, onde de um lado é a oitava economia do mundo ocidental e de outro, uma sociedade que vive em nível de subsistência, em condições de miserável marginalidade e em altos níveis de pobreza e ignorância.

A peculiaridade brasileira é constituída pela ausência histórica de políticas de cidadania. Nesse sentido cabe destacar o processo de naturalização da pobreza, que é vista como um fenômeno permanente e impossível de combater. A violência da pobreza, que atinge de modo cruel grande parte da população brasileira, não é vista como o mais grave problema do Brasil, para a maioria da classe média o maior problema do Brasil é a violência contra a propriedade privada. Nota-se que a classe média e a opinião pública em grande parte influenciada pela mídia que criminaliza a pobreza, ignoram tal problema.

Segundo Yazbek (2001), a pobreza brasileira é um desdobramento da mão de obra barata descartada, causada pela expansão do capitalismo. Tal expansão que traz como resultados o aumento do desemprego, do trabalho precário, instável, e de outras modalidades de trabalho e de ocupações, criando assim o indivíduo necessitado e desamparado. As transformações no mundo do trabalho e no capitalismo criam impactos que rebatem na

população empobrecida, pode-se destacar: depreciação do trabalho, desemprego, trabalhadores precários, não empregáveis e supérfluos, fraqueza na saúde, moradia precária e insalubre, alimentação insuficiente, fome, ignorância dentre outros.

As políticas de ajustes estruturais no Brasil causaram uma destruição nas políticas democráticas; um reconhecimento despolitizado da pobreza, desqualificando-a como questão pública, política e nacional, sendo o seu enfrentamento deslocado para o âmbito privado e administrado e gerido por ações filantrópicas, como também a retirada do caráter público dos direitos dos indivíduos pobres e excluídos.

Todos esses fatores e elementos que foram expostos até aqui constituem a face da pobreza brasileira e apesar de altos níveis de pobreza, tem-se apresentado uma queda no percentual de pobres no Brasil. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2004 e 2013, os índices de pobreza caíram de 20% para 9% da população e de 7% para 4% no caso da extrema pobreza. Em 2011, havia 8,5% de pessoas na extrema pobreza. Este percentual caiu para 7,9% em 2014, mas voltou a subir e passou para 9,2% em 2015. Em 2015, 4,1 milhões de pessoas se encontravam na situação de pobreza, sendo que, deste total, 1,4 milhão de pessoas na extrema pobreza. Em 2016, o Brasil tinha cerca de 13,4 milhões de pessoas vivendo na extrema pobreza.

Apesar dos dados demonstrarem uma diminuição nos índices de pobreza, sabe-se que ainda se tem muito a avançar para o enfrentamento e diminuição de tais índices que ainda se encontram em patamar alarmante.

Assim como o conceito de pobreza, o termo vulnerabilidade social é multifacetado devido às diversas situações que podem atingir os indivíduos, famílias e a coletividade em diferentes âmbitos de bem-estar, formas e intensidade.

Com a crise da década de 70 e as transformações decorrentes de tal crise, buscou-se entender tais transformações que mudaram a dinâmica da sociedade. A partir dessa busca de entendimento que os termos vulnerabilidade e risco social passaram a serem solicitados e utilizados como categorias científicas. Segundo Alvarenga (2012), o termo risco ganhou destaque em 1960 com estudos em diversas disciplinas tais como toxicologia, psicologias, epidemiologia e engenharias. Mas foi em 1980 que o termo se tornou o centro da teoria social por meio dos estudos de Ulrich Beck e Anthony Giddens sobre a fase de transição da sociedade industrial para a sociedade de risco.

De acordo com Beck apud Alvarenga (2012), a partir de 1970 iniciou-se um processo de transição da sociedade industrial para a sociedade de risco, marcado por um período de ruptura no qual a coesão social é garantida devido ao medo de sofrer com as várias ameaças

decorrentes do desenvolvimento produtivo. Dessa forma, o risco de ser atingido por uma situação ameaçadora é o que dá novos contornos à sociedade.

No que se refere à definição de risco, Beck apud Alvarenga (2012) aponta que o termo não é neutro, sua definição está ligada a uma determinada concepção de mundo. Sua origem data da era industrial, porém no decorrer da história seu significado foi modificado. Se antes o risco era visto como algo pessoal e tinha uma noção de ousadia e aventura, na modernidade se refere a situações de ameaça global e anunciam a possível destruição da vida na Terra.

Já no que se refere à vulnerabilidade, a emergência do termo se deu a partir da década de 90 devido ao esgotamento do sistema de análise sobre a pobreza, o qual se caracterizava por reduzir a pobreza apenas a questões econômicas. A utilização do termo vulnerabilidade passou a ser disseminado principalmente por organismos internacionais tais como a Organização das Nações Unidas – ONU, Banco Mundial e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, desse modo a vulnerabilidade passou a fazer parte dos pressupostos que orientam a consolidação das políticas sociais. Vale destacar que esses organismos também reformularam o conceito de pobreza, que deixou de ser baseado somente nos fatores de renda e redistribuição, passando a contemplar também a perspectiva de ausência de capacidades e a situação de vulnerabilidade do indivíduo e sua exposição ao risco.

Nesse momento a temática da vulnerabilidade tinha como finalidade conhecer os segmentos mais destituídos da sociedade ao invés de compreender os fatores que contribuía para o processo de empobrecimento. Dessa forma, classificaram-se os grupos de risco da sociedade a partir de uma perspectiva que foca no indivíduo e não no contexto social que causou a vulnerabilidade.

Os primeiros estudos sobre vulnerabilidade se ancoravam na perspectiva em que a entendiam a partir do viés econômico e da capacidade de mobilidade social, considerando que o fator econômico exerce influência direta na redução de oportunidades e conseqüentemente na possibilidade de acesso a bens e serviços.

Monteiro (2011) sinaliza que foi a partir dos estudos de Moser utilizando a concepção *asset/vulnerability framework* que ocorreu um avanço sobre a temática de vulnerabilidade, pois de acordo com a autora os riscos de mobilidade social descendentes não se apresentavam exclusivamente para a população pobre, mas para a sociedade em geral, pois a desproteção e a insegurança ultrapassam a capacidade de satisfação das necessidades básicas. Outro fator importante do estudo de Moser é que considera ativos (recursos e capacidades) individuais como fatores que condicionam o grau de vulnerabilidade, portanto, a vulnerabilidade passa a ser compreendida de maneira mais ampla.

A partir de então a vulnerabilidade social passa a ser compreendida considerando-se múltiplos condicionantes, deixando de ser entendida como algo inerente a algumas pessoas e grupos, passa a se referir a determinadas condições, situações e circunstâncias com possibilidades de serem minimizadas. Passa a ser percebida a partir de exposição a riscos econômicos, culturais, sociais dentre outros, deparando-se com desafios para enfrentá-los.

De acordo com Monteiro (2011), a vulnerabilidade social possui múltiplos condicionantes que constituem um conjunto complexo e multifacetado de fatores que emergem do contexto, decorrentes de ausência ou precarização de recursos materiais que possibilitam a sobrevivência, como é o caso da exclusão social que possui variáveis que impedem que parte da população satisfaça suas necessidades básicas. Como consequência, tem-se dificuldade na aquisição de recursos simbólicos e materiais que podem contribuir para a população ter acesso a bens, serviços e mobilidade social.

Para Abramovay (2002), a vulnerabilidade é compreendida como a condição em que indivíduos, famílias e grupos possuem recursos e habilidades insuficientes para lidar com as circunstâncias e oportunidades da vida em sociedade. Tais circunstâncias e oportunidades podem contribuir para a ascensão social ou minimizar as possibilidades de perda da qualidade de vida de determinados indivíduos ou grupos. Desse modo, o conceito de vulnerabilidade social possui ligação com o de mobilidade social, isto porque as possibilidades dos indivíduos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade social se movimentarem na estrutura social e econômica são poucas no que se refere à modificação de inscrição social.

Desse modo, pode-se entender que a vulnerabilidade não diz respeito apenas ao âmbito econômico e que a dificuldade de se movimentar na estrutura social não se refere somente as situações de pobreza e aos segmentos carentes, pois perpassam por questões de raça, gênero, etnia, orientação sexual dentre outros fatores.

No documento *Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina: desafios para políticas públicas* da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, a vulnerabilidade social é tratada como consequência da relação entre os recursos materiais e/ou simbólicos disponíveis dos indivíduos ou grupos, e o acesso às oportunidades sociais, econômicas e culturais provenientes do Estado, do mercado e da sociedade. O resultado disso se caracteriza por debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social de indivíduos ou grupos (Vignoli, 2001).

Devido aos sistemas de proteção social inapropriados frente às transformações no mundo do trabalho na década de 1970, o sociólogo francês Robert Castel aponta que as sociedades modernas são construídas sobre o fundamento da insegurança, pois não possuem a

capacidade de protegerem a si mesmas e dessa forma acabam por reproduzindo a vulnerabilidade das massas, que se manifesta através do desemprego e da precarização do trabalho. Compreende ainda que o lugar ocupado na condição de assalariado permite medir a ameaça de “fratura” que atinge a sociedade contemporânea, desencadeando as situações de vulnerabilidade social, segregação e desfiliação.

Para Castel (2010), o trabalho ocupa uma posição importante na estrutura social, pois se caracteriza pela inserção dos indivíduos numa área de integração e segurança, a qual ele denomina como zonas de coesão social, pois “existe uma forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção que “cobrem” um indivíduo diante dos acasos da existência” (CASTEL, 2010, p. 24).

Nesse sentido é que em 1960, a condição de assalariado passa a ser a base da chamada sociedade salarial moderna, a qual se caracteriza pelo fato de o trabalho assalariado se tornar o eixo das relações sociais e passa a assegurar direitos e proteções, além da participação ampliada na vida social. A partir disso foram sendo criados e estruturados sistemas de proteção social fortalecidos, garantidos pelo Estado, com a finalidade de reduzir riscos e minimizar a insegurança social.

Com a crise do capital nos anos 70, esses sistemas de proteção social são atingidos por um processo de desgaste e o Estado se vê incapaz de manter sua função de mediador no que se refere a relação economia x proteção social. Ocorre o aumento do desemprego e do processo de empobrecimento da população e como resultado emerge a questão social, que até o momento era vista como superada. Desse modo, “a “questão social” pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto” (CASTEL, 2010, p. 41).

Logo, para o autor, a questão social se expressa como o aumento constante do exército de desfiliações que ameaçam a coesão social. Desse modo, as regulações do trabalho passam lentamente a perder a sua capacidade de integração dos indivíduos, desencadeando assim a vulnerabilidade e o risco de um rompimento capaz de gerar um processo de “desintegração social”. A partir disso a “nova questão social” tem como eixo central a precarização do trabalho, produto da reestruturação do capital, resultando no processo de vulnerabilidade das massas e produzindo o desemprego e a desfiliação.

A vulnerabilidade social é decorrente do processo de precarização do trabalho, que produz o desemprego, e da degradação dos vínculos sociais. Esses fenômenos ampliados

contribuem para a transição do campo da vulnerabilidade para o de desfiliação, ou seja, a combinação da perda do trabalho e do isolamento social. Desfiliação é o termo usado por Castel em substituição ao termo exclusão, e se refere ao enfraquecimento ou a ruptura dos laços sociais que unem o indivíduo à sociedade. Já a vulnerabilidade se refere à exposição do indivíduo a situações de riscos, uma zona intermediária instável decorrente da combinação entre precarização do trabalho e fragilidade dos vínculos sociais.

Segundo Castel (1997), há um duplo processo de desligamento que contribui para o aparecimento de situações marginais, que se refere ao trabalho e a inserção relacional:

Todo indivíduo pode ser situado com a ajuda deste duplo eixo, de uma integração pelo trabalho e de uma inserção relacional. Esquematizando bastante, distinguimos três gradações em cada um desses eixos: trabalho estável, trabalho precário, não-trabalho; inserção relacional forte, fragilidade relacional, isolamento social. Acoplando estas gradações duas a duas obtemos três zonas, ou seja, a **zona de integração** (trabalho estável e forte inserção relacional, que sempre estão juntos), a **zona de vulnerabilidade** (trabalho precário e fragilidade dos apoios relacionais) e a **zona de marginalidade**, que prefiro chamar de zona de desfiliação para marcar nitidamente a amplitude do duplo processo de desligamento: ausência de trabalho e isolamento relacional (CASTEL, 1997, p.23).

O autor completa apontando que a zona de vulnerabilidade ocupa uma posição estratégica, isto porque se caracteriza como um espaço social de instabilidade, de turbulências, onde os indivíduos se encontram em uma situação precária no que se refere ao trabalho e a fragilidade dos laços sociais. Desse modo, o risco de transição para a última zona é alto, pois a vulnerabilidade contribui para o aumento da desfiliação. Como exemplo, caso ocorra uma crise econômica ou o aumento do desemprego, a zona de vulnerabilidade expande-se, avança sobre a zona de integração e alimenta a zona de desfiliação.

Retomando a questão da segurança, segundo Castel (2005) as situações de segurança e insegurança por qual uma sociedade se depara, está diretamente relacionada com os tipos de proteção que são garantidos ou não por tal sociedade. É na fragilidade dos sistemas de proteção que ocorre o surgimento de “novos riscos”, de natureza industrial, tecnológico, sanitário, ecológico dentre outros que são consequências da modernidade. Pode-se caracterizar o risco social como “um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmo sua independência social. Se ele não estiver assegurado contra esses imprevistos, vive na insegurança” (CASTEL, 2005, p. 27).

No que se refere a vivermos em uma sociedade de risco na perspectiva de Beck, Castel discorda dessa afirmativa, isto porque:

um risco no sentido próprio da palavra é um acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará podem ser previamente avaliados. Pode, portanto, ser indenizado porque pode ser mutualizado (p. 61).

Percebe-se então que para o autor, as situações enfrentadas pela sociedade apresentam-se como acontecimentos imprevisíveis, que não podem ser calculados, e que não se caracterizam como riscos, mas sim como perigos que possibilitam que o risco propriamente dito ocorra, mas de forma que a tecnologia não seja capaz de assumir tais riscos e que a ciência não possua o aparato para antecipá-los.

Analisando as definições de vulnerabilidade e risco social que foram expostos até aqui, pode-se perceber que elas são diversas e dependem de várias perspectivas tanto no que se refere a sua conceituação quanto na sua utilização. No caso brasileiro, o emprego dos termos risco e vulnerabilidade social na política de assistência social foram gradativamente inseridos a partir dos anos 1990. Na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de 1993, risco e vulnerabilidade social são citados em dois momentos: no art. 2º, inciso I e no art. 22:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos (LOAS, 1993, p.8).

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (LOAS, 1993, p.38).

Na Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004, risco e vulnerabilidade foram usados, de acordo com Alvarenga (2012), vinte vezes cada uma, porém aqui serão destacadas apenas algumas, são elas:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de **vulnerabilidade** e **riscos** (BRASIL, 2004, p. 33).

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de **risco** por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de **vulnerabilidade social** decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnica, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de **risco**

peçoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 37).

Percebe-se que risco e vulnerabilidade social possuem centralidade na estruturação da Política de Assistência Social, definem as situações dos sujeitos e o público-alvo de tal política. Porém, vale destacar que o conteúdo da PNAS e da LOAS não apresentam uma definição dos termos risco e vulnerabilidade social.

Diante dessa questão e do que foi exposto até o momento, pode-se perceber que os termos risco e vulnerabilidade social são multidimensionais, possuem diferentes definições e seu uso varia, assim como ocorre com o conceito de pobreza. Muitas vezes, o conceito de vulnerabilidade é utilizado de maneira errônea no lugar do termo risco, é necessário que se tenha cuidado quanto a isso, pois são conceitos diferentes. Um indivíduo em situação de vulnerabilidade significa dizer que está suscetível, propício a um determinado agravo, devido às condições individuais, sociais e institucionais que podem ou não contribuir para uma condição de risco. Já um indivíduo em uma situação de risco se refere a estar em perigo potencial, seja vivenciando um processo de violação de direitos, ou na ameaça de vivenciar tal situação. Logo, a vulnerabilidade apenas atua quando existe a presença do risco.

Com a finalidade de dar destaque as situações de exclusão e vulnerabilidade social no território brasileiro, foi construído o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) utilizando indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH) no Brasil. O IVS apresenta dezesseis indicadores organizados em três dimensões: infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho que contribuem para a identificação das situações de exclusão e vulnerabilidade social em cada parte do território brasileiro. O IVS varia entre 0 e 1, onde quanto mais próximo de 1, maior a vulnerabilidade social. Apresenta as seguintes categorias: 0 a 0,200 (muito baixa vulnerabilidade); 0,201 a 0,300 (baixa vulnerabilidade); 0,301 a 0,400 (média vulnerabilidade); 0,401 a 0,500 (alta vulnerabilidade) e 0,501 a 1 (muito alta vulnerabilidade).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2015) destaca que exclusão e vulnerabilidade social são noções políticas que contribuem para o conhecimento, compreensão e interpretação dos processos de desenvolvimento social considerando outras dimensões além da monetária. A definição de vulnerabilidade social que o IVS se fundamenta, refere-se ao acesso, à ausência ou a insuficiência de alguns ativos, são eles a

infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho, que contribuem e determinam as condições de bem-estar das populações.

Segundo dados do Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros de 2015 elaborado pelo IPEA, o Brasil no ano 2000 apresentava um IVS de 0,446 (alta vulnerabilidade social), já em 2010 o IVS era igual a 0,326 (média vulnerabilidade social). Dentre as regiões brasileiras, a Norte é a que mais apresentou o IVS na faixa entre muito alta e alta entre os anos 2000 e 2010, sendo que em 2000 apresentava o valor de 0,600 (muito alta) e em 2010 era igual a 0,440 (alta vulnerabilidade), sendo o Amazonas em 2010 o Estado que apresentava maior percentual de municípios com IVS na faixa de muito alta vulnerabilidade.

Assim como a pobreza, a desigualdade social está presente em todos os países, a diferença está no grau em que ela se apresenta. Entende-se por desigualdade social o processo de diferenciação social, que desencadeia outros tipos de desigualdade (econômica, racial, de gênero, pobreza dentre outros). Essa diferenciação é produto das relações sociais, produzida e reproduzida pela sociedade capitalista. A desigualdade se expressa de maneira evidente no âmbito da questão social. Segundo Iamamoto (1998, p. 27):

A questão social é apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

Apesar de a desigualdade social englobar outros tipos de desigualdades, a renda é o critério que ganha maior visibilidade nos estudos e análises sobre desigualdade. Isto porque, a desigualdade social é desencadeada por vários motivos, porém o principal se refere à má distribuição de renda, onde a maioria dos recursos está concentrada nas mãos de uma minoria da população que compõe a sociedade. Logo, a maioria das desigualdades é resultante da desigualdade econômica, tais como a pobreza, falta de acesso à habitação e aos serviços básicos de educação e saúde, desemprego, segurança pública dentre outros.

Nas sociedades capitalistas, pobreza e desigualdade são problemáticas que se interligam e que fazem parte da dinâmica econômica do modo capitalista de produção, pois decorrem da exploração e desse modo não podem ser eliminadas. Porém, como dito anteriormente, desigualdade e pobreza não se caracterizam apenas pelo fator econômico, envolvem um complexo de fatores sociais, políticos, culturais dentre outros.

O Relatório *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, sobre o desenvolvimento humano para a América Latina e Caribe 2010 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), aponta que esta região é a mais desigual do mundo, onde a desigualdade não é somente alta mas é também muito persistente, o que a torna uma das principais características que definem a história da América Latina e Caribe, tornando-se um obstáculo para o avanço no campo social. Dez dos quinze países mais desiguais do mundo fazem parte da América Latina e do Caribe. No que se refere ao índice de Gini, a Bolívia apresenta um coeficiente de 0,60, sendo o país mais díspar do mundo, Haiti e Tailândia aparecem em segundo lugar com um coeficiente de 0,59 e Brasil e Equador apresentam o terceiro pior índice 0,56.

Em contexto recente, o relatório *Panorama Social da América Latina 2017* da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (Cepal), afirma que na região os níveis de desigualdade são muito altos. No ano de 2016, o Coeficiente de Gini¹ apresentou o valor de 0,469 para 17 países da América Latina, considerado alto para a Cepal. A distribuição de renda é apenas um dos fatores que fazem parte do conjunto das desigualdades da região. A Cepal aponta ainda a estrutura da propriedade de ativos físicos e financeiros que contribuem intensivamente para a reprodução da desigualdade. Outro fator diz respeito à condição étnico-racial, pois a América Latina possui 130 milhões de afrodescendentes o que equivale a 21% da população, onde Brasil e Cuba concentram 91% do total da região. De acordo com a Cepal (2017), os afrodescendentes enfrentam desigualdades em todos os âmbitos de desenvolvimento, como por exemplo, maiores taxas de mortalidade infantil e materna, desemprego e menores rendas no trabalho. Outro fator que merece destaque refere-se às mulheres latino-americanas, que de acordo com o relatório, possuem um tempo total de trabalho maior do que o dos homens, além de que um terço de seu tempo de trabalho é dedicado ao trabalho doméstico e a outros cuidados que não são remunerados.

O Brasil, de acordo com o Relatório Global de Desenvolvimento Humano de 2016 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), é o décimo país mais desigual do mundo, apresentando Índice de Gini de 0,515 ficando a frente do Chile (0,505) e do México (0,482). A nação mais desigual é a África do Sul com um índice de 0,634. O Índice

¹ O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

de Desenvolvimento Humano – IDH do Brasil em 2015 era de 0,754 (alto) o mesmo do ano anterior, já em 2010 apresentava o valor de 0,724 (alto), nos anos 2000 o índice era 0,612 (médio) e na década de 1990 o índice era de 0,590 (baixo), o que demonstra que apesar do nível de desigualdade ainda ser alarmante, o que afeta o desenvolvimento social, as estatísticas afirmam que o Brasil está progredindo no âmbito do desenvolvimento humano.

No que se refere à disparidade de renda, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil apresentou em 2010 um Índice de Gini de 0,60, no ano 2000 de 0,64 e na década de 1990 de 0,63, o que demonstra que a desigualdade de renda no país apresenta níveis altos e que no decorrer dos anos não está diminuindo de forma significativa. Isso nos leva a refletir acerca dos valores do IDH e do Índice de Gini, onde o primeiro apresenta valores que significam que o Brasil está progredindo no âmbito do desenvolvimento humano, já o segundo demonstra que a desigualdade de distribuição de renda ainda apresenta altos níveis, logo é necessário destacar que para o desenvolvimento humano ocorrer, se faz necessária a diminuição das desigualdades, pois estas dificultam tal desenvolvimento. Desse modo, IDH e Índice de Gini são indicadores inversamente proporcionais, pois enquanto uma aumenta, o outro diminui.

As causas da desigualdade no Brasil como exposto anteriormente, se caracterizam primeiramente pela formação socio-histórica e econômica a partir da colonização, onde o Brasil era submisso de Portugal na área econômica, social, política e cultural, tais aspectos articulados permitem entender a estrutura da desigualdade brasileira e a construção e reprodução da estrutura política e social do país. Soares (2003) sinaliza que os determinantes atuais da desigualdade social brasileira se caracterizam pelas políticas de ajuste estrutural, que trouxeram consequências para as áreas política e social do país. Tais políticas fundamentam-se em três principais aspectos do ideário neoliberal: o mercado e a propriedade privada são as instituições máximas da sociedade; o papel do Estado se caracteriza por estabelecer e fiscalizar o cumprimento de leis gerais que favorecem e dão suporte a essas instituições e a política se subordina a economia.

Soares (2003) destaca ainda que essas Políticas de Ajuste desencadearam um agravamento crescente nas condições sociais da maioria da população e a deterioração das políticas públicas sociais, estas que passaram a ter um caráter compensatório e focalizado, voltadas apenas para algumas parcelas da população, substituindo o caráter universal das políticas sociais anteriores ao neoliberalismo. A reestruturação da economia e do setor público juntamente com o aparecimento de novas situações de exclusão social e a intensificação das

condições sociais precárias de parcela da população que já se encontrava em situação de pobreza apresentam-se como os custos sociais decorrentes do ajuste estrutural no Brasil.

No item a seguir, trataremos da ação do Estado frente às expressões da questão social datadas desde as *Poor Laws* (Lei dos Pobres) até o Neoliberalismo.

1.2. O Estado frente às expressões da questão social: das Leis dos Pobres ao Neoliberalismo

Desde os primórdios do capitalismo, o Estado tem assumido a função de atender as necessidades sociais demandadas pela população, com o objetivo maior de manter a ordem do que propriamente de garantir o bem comum. Para Yazbek (2003), o Estado tem o papel de processar as garantias legais, é o ator central nas estratégias de luta nos campos político, econômico e social, logo, o Estado é o mediador da sociedade.

As lutas sociais constantes exigiram do Estado o cumprimento de seu papel, principalmente as reivindicações por melhorias no âmbito do trabalho que contribuíram para a criação de políticas sociais.

A política social é um instrumento do Estado para regular as relações sociais. Expressa a relação entre Estado x Sociedade e se caracteriza como um meio de garantia de direitos sociais e como mecanismo de enfrentamento das múltiplas expressões da questão social. Logo, a política social é oriunda do Estado, não existindo sem a presença deste. Não se tem uma precisão sobre o período específico do seu surgimento, porém algumas ações com caráter de caridade, filantropia² e assistenciais são apontadas como as iniciativas mais relevantes e que influenciaram o surgimento da política social e que fazem parte da sua trajetória. São elas: Lei dos Pobres (1531 – 1601); *Speenhamland* (1795); Nova Lei dos Pobres (1834); Sistema Bismarckiano (1883); Plano Beveridge (1942) e *Welfare State* (1940 – 1970).

As três primeiras legislações (Lei dos Pobres, *Speenhamland* e Nova Lei dos Pobres) de acordo com Castel (2010), se caracterizavam como um código geral para o trabalho. Apresentavam um caráter de prevenção, pois, obrigavam os trabalhadores a permanecerem fixos no local de trabalho e a aceitarem o tipo de trabalho que se tinha disponível, bem como a remuneração. Nota-se que tais legislações estabeleciam um “código coercitivo do trabalho” (CASTEL, 2010, p. 176), pois eram mais punitivas do que protetivas e proibiam as pessoas

² “A filantropia no sentido mais restrito, constitui-se no sentimento, na preocupação do favorecido com o outro que nada tem, portanto, no gesto voluntarista, sem intenção de lucro, de apropriação de qualquer bem” (MESTRINER, 2001, p. 14).

que tinham capacidade de trabalhar a buscar auxílio à assistência para atender as suas necessidades de sobrevivência.

Devido a não contenção total da “vagabundagem” pela Lei dos Trabalhadores de 1351, bem como por medo da desordem social se intensificar, foi realizada em 1598 na Inglaterra uma codificação das Leis dos Pobres anteriores. Tal codificação foi reeditada em 1601 no reinado da Rainha Elizabeth, tornando-se um estatuto e passando a se chamar Primeira Lei dos Pobres.

Essa lei estabeleceu estratégias tais como: o trabalho com caráter punitivo para o desocupado e para o pobre capacitado para exercer tal trabalho; o pagamento era em dinheiro e assumia um caráter de pensão para as pessoas que eram consideradas incapacitadas para o trabalho; proibição de auxílio e “esmola” ao mendigo e para aqueles que frequentavam casualmente os asilos; e a administração do auxílio aos pobres era realizada pela Igreja, onde cada Paróquia só poderia atender os pobres naturais do lugar ou que ali residiam há mais de três anos, reforçando “dois princípios que se fazem valer até hoje: o da residência e o da naturalidade como condição para o pobre ter direito à assistência local” (PEREIRA, 2009, p. 65). Tais estratégias tinham como finalidade reprimir o fenômeno da mendicância e da vagabundagem e minimizar a pobreza e a miséria. No que se refere ao público-alvo atendido pela lei, tinha como base a seguinte classificação:

pobres impotentes (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais), que deveriam ser alojados nas *Poor-houses* ou *Almshouses* (asilos ou hospícios); *pobres capazes para o trabalho*, ou *mendigos fortes*, que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas *Workhouses*; e os *capazes para o trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo* (os corruptos), que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção (PEREIRA, 2009, p. 64).

Tal diferenciação entre as categorias de pobres a serem atendidos por essa Lei dos Pobres pode ser considerada como uma estratégia de organização social. Vale destacar também de que apesar da Igreja ser a responsável pela administração do auxílio ocorria uma certa descentralização política-administrativa, pois existiam inspetores externos (nomeados por juízes e/ou magistrados) que supervisionavam as ações das paróquias.

No século XVIII a lei passou a apresentar sinais de ineficácia, pois, com a intensificação da industrialização, ocorreu um aumento da população e conseqüentemente o número de ociosos, bem como a mobilidade das pessoas entre as paróquias que não foi totalmente contida pelo rigor da lei. Segundo Pereira (2009) a insuficiência de alimentos,

decorrente das baixas colheitas e de conflitos bélicos, passou a exigir novos modelos de política social, pois os grupos necessitados de atendimento destas deixaram de ser exclusivamente os impotentes e os desempregados, mas também os empregados passaram a necessitar de atendimento devido a forte presença da fome e do aumento dos produtos essenciais para a sua sobrevivência e de suas famílias.

Diante desse cenário, em 1795, em Berkshire, na aldeia inglesa de *Speenhamland*, foi realizada uma reunião com juízes na qual decidiram por conceder abonos (baseados no preço do pão) como complemento dos salários aos pobres que passariam a ter uma renda mínima que não teria relação com a sua remuneração. Essa iniciativa foi denominada de Sistema *Speenhamland*. Diferente da Lei dos Pobres, a *Speenhamland* “garantia assistência social a empregados ou desempregados que recebessem abaixo de determinado rendimento, e exigia como contrapartida a fixação do trabalhador, pois proibia a mobilidade geográfica da mão-de-obra” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 49), além de que era permitido ao trabalhador negociar o valor da sua remuneração. Desse modo, esse sistema contribuiu para reforçar a visão de que o trabalhador também necessitava de proteção pública e para frear a constituição do mercado de trabalho competitivo que já se encontrava em expansão no território inglês.

Em 1834, a *Speenhamland* foi anulada e substituída pela Nova Lei dos Pobres (*New Poor Law*) devido ao capitalismo que já apresentava sinais de predomínio e ao estabelecimento do liberalismo econômico, onde o trabalho tornou-se primazia e a assistência aos pobres foi posta em plano secundário e passou a ter caráter de filantropia. Os objetivos principais dessa lei eram: administrar o auxílio aos pobres, evitar que o trabalhador necessitasse e exigisse assistência e ofertar assistência para os doentes e desamparados. Os direitos que outrora eram assegurados pela *Speenhamland* foram anulados pela nova lei estabelecida.

A Nova Lei dos Pobres ampliou a Velha Lei dos Pobres de 1601 com ações mais definidas que contribuíram para a administração do auxílio aos pobres e para o controle dos gastos, onde além do auxílio, trabalho e educação seriam oferecidos para as pessoas que realmente precisassem de acordo com a perspectiva dos envolvidos e idealizadores da lei. Assim, as *Workhouses*³ possuíam uma organização com a finalidade de cumprir tais objetivos estabelecidos pela lei e dessa maneira dar respostas às necessidades apresentadas na sociedade

³ *Workhouses* eram casas criadas para ofertar moradia, trabalho e educação às pessoas desprovidas, mas que possuíam capacidade de exercer uma atividade laboral e de inserção no mercado de trabalho exigido pelo processo de industrialização.

que estava em processo de transformação, devido ao processo de industrialização e consequentemente com o estabelecimento do capitalismo e do liberalismo.

Pereira (2009, p. 78) aponta que:

A vida nas *Workhouses* era tão sofrida, que muitos mendigos preferiam a total desproteção pública a se submeterem aos seus ditames. Lá, além do trabalho ingente, não havia a menor possibilidade de existência saudável. A alimentação era racionada; as instalações, precárias; o ar, viciado e a promiscuidade, generalizada.

Percebe-se que tal tratamento oferecido nas *Workhouses* tinha intenção de fazer com que os pobres que recebiam assistência tivessem condições de vida precárias e desconfortáveis em comparação com aqueles que trabalhavam e que recebiam remunerações baixíssimas, buscando com isso demonstrar e reforçar a valorização do status de trabalhador e menosprezar o status de assistido. Nesta época, a pobreza era considerada um crime e utilizada como justificativa para motivar os pobres a realizarem trabalhos pesados e com baixas remunerações como uma saída da situação de pobreza.

As estratégias da Lei de 1834 para mudar o caráter dos pobres para transformá-los em trabalhadores satisfeitos e não dependentes da assistência pública passaram a se mostrar utópicas. Apesar dos eventos decorrentes da transformação da sociedade agrícola para a industrial, tais como o desemprego tecnológico, as oscilações dos valores dos salários, as novas exigências de trabalho, a desestruturação de famílias e aumento do pauperismo dentre outros, não foram suficientes para causar o desmonte desta Lei. Isso demonstra que as verdadeiras causas da pobreza não eram consideradas e que a mudança do caráter dos pobres era vista como a principal estratégia para combater a pobreza.

Vários movimentos surgiram com o objetivo de combater e abolir a Nova Lei dos Pobres, dois merecem destaque: o Movimento Cartista e a Sociedade Fabiana. O Movimento Cartista surgiu em 1838 e durou até 1848, denunciaram as péssimas condições de vida dos trabalhadores e realizaram várias manifestações em favor de uma jornada de trabalho de dez horas (em substituição a jornada de trabalho de dezoito horas), direito de participação política e a criação de leis trabalhistas. A Sociedade Fabiana foi fundada em 1883 e tinha como lideranças o casal Beatrice e Sidney Webb, com caráter socialista reformista, tinha como propostas uma reforma social, a criação de uma legislação social em prol dos trabalhadores, o sufrágio feminino, aumento dos salários, diminuição da jornada de trabalho, saúde e educação de qualidade dentre outras.

Conforme o pauperismo aumentava, “que passou a ser denominado pelos reformadores de *questão social*” (PEREIRA, 2009, p. 81), as pressões referentes à criação de uma proteção social de caráter pontual também se intensificaram. Segundo Pereira (2009), essas pressões se justificavam devido aos estudos que apresentaram a desmistificação das causas da pobreza, como é o caso dos estudos realizados em 1886 de autoria de Charles Booth e Seebohn Rowntree. Tais estudos demonstraram que ao contrário do que se afirmava (que a pobreza resultava da fraqueza do indivíduo), ela era produto dos salários baixíssimos e humilhantes e das condições precárias de vida, bem como da exploração desenfreada do trabalho pelo capital.

Devido a esses e outros fatores tais como, iniciativas com caráter de beneficência fundamentadas nos princípios do liberalismo e a criação de outras fontes de assistência na perspectiva da filantropia, a Lei dos Pobres de 1834 foi abolida no início do século XX. A criação de um Sistema de Seguro Social na Alemanha por Otto Von Bismarck também repercutiu para tal abolição, pois os protestos para a criação de uma proteção social inglesa moderna foram intensificados.

Em 1883, na Alemanha, o Chanceler Otto Von Bismarck buscando responder as pressões e greves dos trabalhadores, criou um sistema de seguros sociais que ficou conhecido como Sistema Bismarckiano. Nesse sistema, os trabalhadores e suas famílias tem acesso a direitos e benefícios por meio de contribuições, sendo o financiamento proveniente da arrecadação de recursos de empregados e empregadores. A organização de cada benefício se dá por meio de Caixas “estruturadas por tipos de risco social: caixas de aposentadorias, caixas de seguro-saúde, e assim por diante” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, P. 66) que são geridas pelo Estado, empregados e empregadores.

Durante a segunda metade do século XIX e no início do século XX, o liberalismo começou a apresentar sinais de desgaste e seus ideais passaram a se tornar insustentáveis. Behring e Boschetti (2011) destacam dois processos que contribuíram para tal enfraquecimento do liberalismo: o primeiro diz respeito ao crescimento do movimento operário, que cada vez mais passou a ocupar espaços políticos e sociais e conseqüentemente pressionou a burguesia a reconhecer direitos políticos e sociais. Já o segundo processo se refere a concentração e monopolização do capital, onde grandes monopólios passaram a liderar o mercado e a criação de empresas passou a depender de grandes investimentos, principalmente oriundos dos empréstimos aos bancos, gerando a fusão do capital industrial com o bancário que resulta no capital financeiro.

Outro acontecimento, porém, trouxe contribuições para o reconhecimento por parte das elites políticas e econômicas de que o mercado não dava conta de se auto-regular: a crise de 1929 que ficou conhecida como a Grande Depressão. Caracterizou-se como a mais grave crise econômica mundial. Em meados de 1929, a economia dos Estados Unidos começou a apresentar sinais de recessão e no dia 24 de outubro do mesmo ano, ocorreu à quebra da Bolsa de Valores de Nova York. A crise se expandiu pelo mundo, isto porque os Estados Unidos passou a ser o grande financiador dos países europeus depois da Primeira Guerra Mundial. Apresentou como efeitos o desemprego em massa, queda das taxas de produtividade, de lucros e de consumo dentre outros, bem como tal acontecimento passou a reforçar a ineficiência do liberalismo econômico.

Em 1936, o economista britânico John Maynard Keynes buscando compreender a crise de 1929 e a propor saídas para ela, apresentou suas ideias que giravam em torno da intervenção do Estado na economia e ativar novamente a produção, esta que devido à crise apresentava baixas taxas. Keynes partia da perspectiva de que para superar a crise do capitalismo, era necessário que as propostas de saída também tivessem um cunho capitalista. Não defendia o fim do capitalismo e a socialização dos meios de produção, mas suas ideias iam contra o liberalismo conservador que imperava na época. Para ele, o papel do Estado é de intervir com medidas econômicas e sociais na economia, contribuindo para gerar oferta e demandas efetivas e assim restabelecer o equilíbrio econômico. Desse modo, a política keynesiana segundo Behring e Boschetti (2011), com essa estratégia do Estado aumentar a demanda, vai amortecer a crise antes de evitá-la, por meio de alguns mecanismos:

a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do “controle de preços”; a distribuição de subsídios; e as políticas sociais. Esse conjunto de estratégias e técnicas anticíclicas, realizadas pelos poderes públicos, objetiva conter a queda da taxa de lucros (Braz e Netto, 2006), obtendo, com isso, algum controle sobre o ciclo do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Desse modo, para fugir da recessão, a intervenção do Estado guiava-se por dois pilares: pleno emprego e maior igualdade social. O pleno emprego se caracterizava pela geração de empregos no âmbito público e privado e a maior igualdade social seria promovida através do aumento da renda dos trabalhadores, pelo estabelecimento de serviços públicos e criação de políticas sociais. Logo, com o pleno emprego ocorreria o aumento da produção e do consumo, aquecendo dessa maneira a economia.

Em 1942, baseado no receituário keynesiano, foi publicado o Relatório Beveridge sobre o Seguro Social e Serviços Afins, de autoria de William Henry Beveridge. No Plano Beveridge, diferente do sistema bismarckiano que já foi exposto aqui, têm-se a universalidade no acesso aos direitos para todos os cidadãos, sem precisar de contribuição prévia. O objetivo principal é garantir os mínimos sociais e a prevenção e o enfrentamento das situações de pobreza. O financiamento é feito por meio da arrecadação de taxas e impostos realizados pelo Estado, assim como a gestão é de responsabilidade estatal. Vale destacar que o Plano Beveridge também tinha como finalidade a instituição do *Welfare State*, também conhecido como Estado de Bem-Estar Social, o que ocorreu após a Segunda Guerra Mundial.

O *Welfare State* (1945 – 1960) configura-se como “um tipo específico de intervenção do Estado na área social e como uma etapa específica de desenvolvimento capitalista, quando o papel do Estado se alastra para diferentes campos” (VIANA; LEVCOVITZ, 2005, p. 20-21). Contribuiu para o período denominado de “anos dourados” do capitalismo, que apresentou forte crescimento econômico na maioria dos países desenvolvidos. Educação, seguros e saúde se constituíam como os pilares desse novo formato de organização capitalista. Permitiu e promoveu um pacto entre as classes sociais, pacto este que tinha o Estado como seu regulador. No que se refere aos efeitos na área social:

a consequência mais notável foi a prevalência de uma economia mista, por meio da qual o Estado e mercado se articularam e se co-responsabilizaram pela formulação e gerenciamento de políticas favorecedoras de pleno emprego e de um conjunto de benefícios e serviços que, na perspectiva dos direitos, asseguravam aceitáveis padrões de vida aos cidadãos, a saber: seguro social obrigatório, leis de proteção ao trabalho, salários mínimos, ampliação de instituições e serviços de saúde e educação, programas de habitação subsidiados, sem contudo alterar a estrutura de dominação burguesa e as relações de propriedade capitalista prevalentes (PEREIRA, 2009, p. 88 – 89).

Nota-se, portanto que o *Welfare State* trouxe mudanças significativas para o modelo de proteção social e conseqüentemente oportunizou conquistas para a classe trabalhadora nos âmbitos políticos e sociais, tais como a organização e fortalecimento dos sindicatos, serviços de saúde e educação de qualidade e contribuiu para o surgimento dos direitos sociais fundamentado na Teoria da Cidadania do sociólogo inglês Theodor H. Marshall. Este entende por cidadania o status que é concedido aos indivíduos que são membros de uma comunidade, envolvendo direitos e deveres, que se estrutura e progride como um princípio de igualdade. Para se fazer respeitado, esse conjunto de direitos e deveres depende de regulações e regulamentações de um aparato institucional poderoso e consistente. No estudo de Marshall, a

cidadania é constituída de três grupos de direitos: os civis, que surgiram no século XVIII; os políticos que datam do século XIX; e os sociais, que são os mais recentes datando do século XX.

Apesar dos avanços e conquistas proporcionadas pelo *Welfare State*, esse padrão societário começou a dar sinais de enfraquecimento no final da década de 60. As causas da crise do *Welfare State* estão relacionadas, segundo Behring e Boschetti (2011) as baixas taxas de crescimento; a inserção dos jovens no mercado de trabalho que já se encontrava restrito devido às novas tecnologias que foram incorporadas a produção e que poupavam mão de obra; o crescimento das dívidas públicas e privadas; a recessão de 1973 – 1974 ocasionada pelo aumento dos preços do petróleo e a diminuição da capacidade do Estado de exercer a função de mediador civilizatório entre as classes que nesse momento já não se entendiam e entraram em conflito desfazendo assim o pacto social estabelecido na instituição do *Welfare State*.

Antes de expormos as soluções encontradas para superar a crise dos “anos dourados” do capitalismo, iremos apresentar um panorama da política social no contexto brasileiro.

O surgimento e o desenvolvimento da política social no Brasil apresentam características da formação social, política, histórica e econômica do país. Desde o processo de colonização, a economia brasileira serviu aos interesses dos países centrais e essa subordinação e dependência ainda refletem nos dias atuais. Do processo de colonização para a Independência, essa situação pouco se modifica, o que passa a acontecer é que o poder dominante exercido por Portugal sobre o Brasil antes exercido de fora para dentro no período da colonização, com a Independência o exercício do poder passa a existir a partir de dentro. Nota-se, portanto que a formação social brasileira possui um fator marcante: a dependência.

Considerando essas características estruturais da formação social do Brasil, o surgimento da política social no país não seguiu o mesmo ritmo dos países centrais. As ações na área social desde o período colonial eram fragmentadas e ficavam a cargo da Igreja e das Santas Casas de Misericórdia. Somente a partir do século XX que a questão social e suas múltiplas expressões passaram a ser tratadas como questão política, como resposta as primeiras manifestações dos trabalhadores que exigiam direitos e legislações trabalhistas.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), até 1887 não há registros de nenhuma legislação social, porém em 1888 ocorre a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública. Já em 1889, ano da Proclamação de República, os trabalhadores da Imprensa Nacional e a categoria dos ferroviários conquistam os direitos relativos à pensão e a férias, abrangendo também os funcionários do Ministério da Fazenda em 1890. No ano seguinte,

regulamenta-se o trabalho infantil através da criação da primeira legislação para a assistência à infância e em 1892, os funcionários da Marinha conquistam o direito à pensão.

Explicitam que a década de 1930 pode ser considerada o marco do surgimento da política social no Brasil. Isto porque o país nesse período estava vivenciando mudanças econômicas e políticas, pois ocorreu a transição do modelo agrário exportador para o urbano industrial bem como a chegada ao poder de Getúlio Vargas (considerado o “pai dos pobres”) atribuindo um caráter populista ao Estado. Porém, antes de 1930 o governo já exercia algumas iniciativas de seguro social, tais como a Lei de Acidentes de 1919; a Lei Eloy Chaves de 1923 que estabelece como obrigatório a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias de trabalhadores, como, por exemplo, dos ferroviários e marítimos, pois essas categorias participavam do processo de produção e circulação das mercadorias que eram exportadas; os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) em 1926 voltado para os funcionários públicos e posteriormente para outras categorias de trabalhadores; e o Código de Menores criado em 1927, apresentando um conteúdo de caráter punitivo para crianças e adolescentes que nesse contexto social eram considerados delinquentes.

Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho e dois anos depois a Carteira de Trabalho que recebe a atribuição de documento da cidadania brasileira, pois somente aqueles que tinham emprego registrado em carteira eram possuidores de direitos. Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) se expandiram na década de 30 objetivando cobrir riscos ligados ao trabalho tais como velhice, morte, invalidez e doença. Também nesse ano ocorreu a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública que até esse momento não existia uma política nacional de saúde e somente com a criação desse ministério é que o Estado passou a intervir efetivamente através de “dois eixos: a saúde pública e a medicina previdenciária, ligada aos IAPs, para as categorias que tinham acesso a eles. A saúde pública era conduzida por meio de campanhas sanitárias coordenadas pelo Departamento Nacional de Saúde, criado em 1937” (IDEM, p. 107).

Em 1942, segundo as autoras, com o objetivo de atender às famílias dos pracinhas que participaram da Segunda Guerra Mundial, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), coordenada pela primeira-dama Darcy Vargas e no decorrer dos anos a LBA vai se estabelecendo como a instituição responsável pela promoção da assistência social brasileira e articulando-se com instituições privadas. O Serviço de Assistência ao Menor (SAM) criado em 1941 passa a ser o responsável por desdobrar o Código de Menores que ao invés de proteger as crianças e adolescentes, exercia a coerção e maus-tratos na juventude pobre e considerada delincente. Em 1937 foi promulgada a Constituição de 1937 e em 1943 a

Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que representaram a responsabilidade do Estado em reconhecer as categorias de trabalhadores bem como os direitos.

Em 29 de outubro de 1945, após 15 anos de governo, Getúlio Vargas renunciou ao seu posto e tal fato trouxe rebatimentos ao país que passou por um período de perturbações em todos os âmbitos da sociedade. Tal contexto trouxe consequências para a política social, que de 1945-1964 apresentou um ritmo lento de expansão e um caráter seletivo. Ocorreu em 1953 à separação entre os Ministérios da Saúde e da Educação e em 1960 a criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).(IDEM)

No período da ditadura militar (1964 -1985), esclarecem que a política social brasileira sofreu um grande processo de desenvolvimento, isto porque se buscava legitimar o sistema autoritário e utilizar bases sociais para garantir a permanência do poder. A questão social era enfrentada por meio da repressão e da assistência ao mesmo tempo. O sistema previdenciário foi reformulado e em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que unificou todos os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Em 1967, o INPS passou a ser responsável pela gestão dos acidentes de trabalho. Em 1971, foi criado o Funrural que se referia à previdência social para os trabalhadores rurais. As categorias das empregadas domésticas, dos autônomos e dos ambulantes, em 1972, 1973 e 1978 respectivamente, passaram a ter a cobertura da previdência social.

Apontam que no ano de 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social que passou a agregar a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (FUNABEM) criada em 1965, a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Posteriormente, ocorreu uma reforma administrativa que transformou em 1977 em Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), que além dessas instituições citadas, incorporou o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS).

Percebe-se que a política social passou por um grande avanço no período da ditadura militar, apesar da rigidez do sistema e dos objetivos por trás das ações. A partir de 1974, a ditadura militar já apresentava sinais de esgotamento em decorrência dos impactos da economia internacional, do endividamento externo e das baixas taxas de crescimento que o país estava apresentando. Em 1985, Tancredo Neves, o primeiro civil Presidente da República colocou fim a Ditadura Militar e deu início a redemocratização do Brasil, porém Tancredo não tomou posse, pois faleceu em 21 de abril de 1985, sendo substituído por José Sarney.

A Constituição Federal de 1988 significou o marco para a cidadania brasileira. Reconheceu direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. As políticas sociais sofreram um forte avanço, representando uma reformulação do sistema de proteção social brasileiro e passaram a ter como princípios orientadores a universalidade, responsabilidade pública e gestão democrática. Dentre esses avanços, deve-se destacar a introdução do conceito de Seguridade Social, que trouxe a articulação entre as políticas de previdência social, saúde e assistência social e dos direitos a elas vinculados, constituindo-se como uma rede de proteção aos riscos referentes ao ciclo de vida, ao trabalho e à insuficiência de renda.

Esta Constituição no Art. 194 define a Seguridade Social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Atribui a Seguridade Social os seguintes princípios orientadores:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais;
- III - equidade e distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

Nota-se com esses princípios a inovação que a Constituição de 1988 proporcionou ao sistema de proteção social, considerando o formato que essas políticas possuíam antes de 1988, conforme foi exposto anteriormente. No que se refere ao financiamento da Seguridade Social, o orçamento é composto por diversas fontes provenientes de contribuições dos trabalhadores e empresários, da União, Estados, Municípios além das receitas oriundas de concursos de prognósticos. Outro avanço que merece destaque no novo sistema de proteção social refere-se à política de saúde, onde passa a ser garantido o acesso universal e igualitário a todos os cidadãos, sendo “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

Ainda no âmbito da Seguridade Social, têm-se as políticas de previdência e assistência social, nos art. 201 e 203 respectivamente. A previdência social passa a ser organizada sob a forma de regime geral, com caráter contributivo e com filiação obrigatória, com atendimento

referente à: situação de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, em especial as mulheres grávidas; proteção ao trabalhador desempregado; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte de segurado (a) ao cônjuge ou companheiro (a) e dependentes. A Assistência Social atenderá todos que dela necessitem, independente de contribuição, tendo como objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Percebe-se que esse novo conjunto de princípios referentes à política social registrados na Constituição de 1988, traz um novo formato ao sistema de proteção social brasileiro, diferente daquele modelo meritocrático-conservador que prevalecia antes de 1988, atribuindo um caráter redistributivo e dirigido à proteção de toda a sociedade dos riscos e consequências oriundos do sistema capitalista. Nesse sentido, este novo modelo busca uma sociedade comprometida com a cidadania e mais igualitária.

Retomando o quadro de crise do capitalismo após os “anos dourados” e as soluções encontradas para a sua superação, no final da década de 1970 como solução para a crise, ocorreu a retomada dos postulados liberais, com algumas diferenças e denominado neoliberalismo. Porém, o surgimento do neoliberalismo data logo depois da Segunda Guerra Mundial, nas regiões da Europa e da América do Norte, no texto de Friedrich Hayek intitulado “O Caminho da Servidão”, escrito em 1944. O conteúdo do texto possui caráter de ataque às limitações do Estado impostas ao mercado, tendo como objetivo o combate ao keynesianismo e contribuir para um capitalismo mais rígido e livre.

De acordo com Anderson (1995), Hayek e seus companheiros acreditavam e argumentavam que o igualitarismo promovido pelo Estado de Bem-Estar Social prejudicava a liberdade dos indivíduos e o vigor da concorrência, fatores extremamente importantes para a prosperidade de toda a sociedade, além de que a desigualdade social era um fenômeno positivo, pois era essencial para as sociedades do Ocidente.

Em 1973, com a grande crise do sistema capitalista, todas as sociedades que o tinham como modelo econômico, enfrentaram uma longa e profunda recessão, apresentando baixas

taxas de crescimento e altas taxas de inflação. A partir desse momento o ideário neoliberal ganhou força. Para os defensores do neoliberalismo a crise era resultado do “poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais” (ANDERSON, 1995, p. 10). Argumentavam também que a intervenção do Estado na regulação das relações de trabalho e a proteção social garantida por ele prejudicam o crescimento econômico.

Desse modo, a solução encontrada pelos neoliberais era um Estado forte e capaz de enfraquecer o poder dos sindicatos e manter o controle monetário, e com intervenção mínima nos gastos sociais e na economia. Assim, em 1979, na Inglaterra, Margareth Thatcher foi eleita como primeira-ministra e implementou o neoliberalismo. Em 1980, Ronald Reagan foi eleito Presidente dos Estados Unidos, implementando no país o neoliberalismo. A partir de então outros países passaram a aderir ao ideário neoliberal.

Aliada a expansão do neoliberalismo, dois processos iniciados nos anos 1980 devem ser considerados: a reestruturação produtiva e a mundialização do capital. A reestruturação produtiva se refere às mudanças introduzidas na organização produtiva, que envolve um novo modelo de produção e acumulação que tem como princípio a flexibilização. Ocorre a inserção de inovações no sistema de produção, como por exemplo, a introdução de novas tecnologias no processo produtivo e modificações nas áreas de gestão, consumo e controle da força de trabalho.

A mundialização do capital diz respeito à nova fase de desenvolvimento do capitalismo mundial, um novo modelo de acumulação capitalista que apresenta uma nova etapa do processo de internacionalização do capital, onde ocorre o predomínio do capital financeiro (fusão do capital industrial com o capital bancário). Esses dois processos somados ao neoliberalismo trouxeram consequências para a relação entre Estado/Sociedade e para o desenvolvimento de políticas públicas e sociais.

A implementação do neoliberalismo nos países capitalistas centrais não atingiu os objetivos de solucionar a crise do capitalismo e de alterar os índices de recessão e baixo crescimento econômico, porém trouxeram várias consequências. Segundo Behring e Boschetti (2011), apesar de não atingir os objetivos propostos, o neoliberalismo desencadeou efeitos negativos para a classe trabalhadora, como o aumento do desemprego, eliminação de postos de trabalho não-qualificados, criação de um exército industrial de reserva e redução dos salários e de gastos com políticas sociais. Os índices de crescimento econômico em 1980 só foram superiores aos apresentados da década de 1970 (vale destacar que nesse período a crise

já estava instalada); ocorreu aumento das taxas de lucro empresarial; redução das taxas de inflação; as desigualdades sociais foram agravadas devido ao aumento do desemprego e dos impostos, onde os trabalhadores com baixos salários arcaram com a maior parcela desse aumento de impostos.

No âmbito das políticas sociais, as consequências do ideário neoliberal foram mais intensas. Com o aumento do desemprego, as contribuições para a seguridade social diminuíram; ocorreu também a diminuição dos gastos com as políticas sociais e a expansão dos programas de transferência de renda. Tais programas apresentam um caráter fragmentado e seletista, seu atendimento é voltado para indivíduos em situação de ausência ou insuficiência de renda, complementam ou substituem remunerações dentre outras características.

Com relação ao neoliberalismo na América Latina, este só passou a imperar na metade dos anos 1980, com o incentivo dos organismos financeiros internacionais, são eles: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Tal incentivo se deu devido à crise econômica que alguns países dessa região estavam vivenciando, decorrente da política econômica de caráter desenvolvimentista. Em novembro de 1989, em Washington (EUA), foi realizada uma reunião com a presença de dos organismos já citados, funcionários do governo dos Estados Unidos e governantes e economistas dos países da América Latina para elaborar um receituário de reformas econômicas para o continente latino-americano, que foi denominado Consenso de Washington.

As recomendações impostas foram as seguintes:

- 1) disciplina fiscal, 2) redução de gastos públicos, 3) reforma tributária, 4) juros de mercado, 5) regime cambial de mercado, 6) abertura comercial, 7) eliminação de controle sobre investimento direto estrangeiro, 8) privatização, 9) desregulação de leis trabalhistas e 10) institucionalização da propriedade intelectual (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 211).

Desse modo, por meio da aplicação desse receituário nos países da América Latina, possibilitaria principalmente condições de reestabelecimento dos mercados latino-americanos. Ao mesmo tempo, o ajuste fiscal significaria a diminuição nos gastos públicos, a redução do financiamento das políticas sociais, reforma do sistema de Seguridade Social e a privatização das empresas e serviços públicos.

No contexto brasileiro, a implementação do receituário do Consenso de Washington e consequentemente do ideário neoliberal, iniciou-se no governo do presidente Fernando Collor em 1990. Sua política econômica apresentou como princípios: o congelamento dos preços, aumento das taxas de juros, diminuição das despesas públicas, impostos elevados, privatização de empresas públicas dentre outras medidas. Tais medidas resultaram na contenção da inflação, porém o país enfrentou uma situação de forte recessão. O atual presidente se envolveu em escândalos de corrupção, o que ocasionou várias manifestações da população que exigiam o impeachment de Collor. Em dezembro de 1992, Collor foi impedido de exercer o seu mandato, porém já havida renunciado a presidência antes da efetivação do impeachment e em 1993, seu vice-presidente Itamar Franco tomou posse.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso (FHC) é eleito Presidente da República. Tinha como proposta continuar a política de Collor acrescentando algumas mudanças para adequar o país ao neoliberalismo. Para tanto, o Estado exerceria uma intervenção mínima na economia, privatização de empresas e serviços estatais, flexibilização das legislações trabalhistas para a redução dos direitos referentes ao trabalho. Os direitos sociais sofreram um processo de desregulamentação e no âmbito das políticas sociais, devido a essa nova conjuntura, estas passaram a enfrentar desafios para o seu funcionamento e transformaram-se em políticas pontuais, compensatórias e fragmentadas, bem como passaram a ter como princípios a privatização, focalização e descentralização baseados no ideário neoliberal, como consequência da redução dos gastos públicos para o seu financiamento. A Seguridade Social, apesar de ter sido introduzida na Constituição de 88, não foi de fato materializada devido ao neoliberalismo, sendo a assistência social a política que mais sofreu e sofre os impactos desse ideário, reduzindo-se a programas e ações de combate a pobreza.

É nesse sentido, que o próximo item focar-se-á em expor a ação do Estado brasileiro no enfrentamento à pobreza e a assistência social na trajetória das políticas sociais no contexto brasileiro.

1.3. O Estado brasileiro frente à pobreza antes da Constituição de 1988

A sociedade brasileira no decorrer do seu processo histórico sempre apresentou altos índices de pobreza e desigualdade social. Isto devido às raízes do seu processo de formação como nação somada ao desenvolvimento do capitalismo, este último que conforme vai se desenvolvendo, produz e reproduz pobreza e desigualdades. Logo, a sociedade brasileira tem como base a exploração de uma minoria sobre uma maioria da população e o Estado tem

como responsabilidade mediar às relações e os conflitos sociais entre as classes de dominantes e dominados, para manter a sua legitimação. Nesse sentido, as políticas sociais servem como instrumento de regulação das relações sociais, bem como contribuem para a acumulação capitalista, para a reprodução da dominação e para a legitimação do Estado (YAZBEK, 2003).

O enfrentamento da pobreza no Brasil sempre apresentou ações insuficientes para minimizá-la em longo prazo, caracterizando-se como ações pontuais, sem estruturação e continuidade, além da insuficiência de recursos para o seu financiamento. A questão social até a década de 30 era vista e enfrentada como caso de polícia, pois era considerada como um fenômeno de responsabilidade do próprio indivíduo e o Estado apenas apoiava e fiscalizava as ações exercidas pelas instituições (em sua maioria de cunho religioso). Já a pobreza, só foi reconhecida como expressão da questão social e tratada como tal a partir dos anos 1950-1960.

No período colonial, as situações de pobreza eram tratadas por intermédio da esmola. A Igreja Católica juntamente com a nobreza eram responsáveis por recolher, administrar e distribuir as esmolas aos indivíduos necessitados, possibilitando acesso aos recursos básicos para a sobrevivência, tais como alimentos, roupas, remédios dentre outros.

A benemerência⁴ se expressou em todos os níveis e foi alvo de inúmeras regulamentações. A nobreza criou o “esmoler” para recolher o benefício e os “vinteneiros” para verificar a necessidade; a Igreja criou os diáconos, que visitavam os assistidos e mediam suas necessidades; as misericórdias coletavam esmolas para ajudar principalmente os órfãos e se constituíram na primeira forma organizada de assistência no Brasil; os “bodos” foram também uma forma de acesso dos pobres a alimentos distribuídos pela Igreja (MESTRINER, 2001, p. 14-15).

Nota-se que a esmola era um instrumento de amparo ao indivíduo que passou a se expandir no período colonial brasileiro, tornando-se um suporte para minimizar as situações de pobreza existentes nesse período, considerando-se a ausência de ações de caráter protetivo aos pobres.

Em 1543, foram criadas as Irmandades das Santas Casas de Misericórdia, que já existiam em Portugal desde 1498. As Santas Casas de Misericórdia tinham como foco central a pobreza. Suas ações possuíam um caráter de caridade, arrecadavam doações realizadas pela elite e prestavam assistência aos pobres. Uma parte dessa elite que realizava as doações participava das Irmandades, e por meio dessas práticas de doação, caridade e compaixão, buscavam a salvação divina. Tal conduta guiava-se pela perspectiva de que “o rico, por ter

⁴ “A benemerência vai se constituir na ação do dom, da bondade, que se concretiza pela ajuda ao outro” (MESTRINER, 2001, p. 14).

nascido nesta condição, já era um privilegiado de Deus, e que para alcançar o “Reino dos Céus” precisaria, durante a vida, exercer a compaixão e a misericórdia ante os não privilegiados de Deus, ou seja, perante os pobres” (BOVOLENTA, 2017, p.11-12).

As Santas Casas de Misericórdia não atendiam todos os pobres, somente alguns eram considerados dignos de receber o amparo ofertado pela elite. Nem todas as situações de pobreza eram atendidas, tinha-se uma espécie de seleção que se orientava por critérios estabelecidos por membros da elite que integravam as Santas Casas. Apesar das esmolas não resolverem as situações de pobreza vivenciadas pelos indivíduos, aos poucos as Santas Casas foram se expandindo pelo Brasil e abarcando outras ações, tais como auxílio às crianças abandonadas e aos enfermos.

Na década de 30, a partir da instituição do processo de industrialização, o Estado passou a intervir de forma mais efetiva na economia, assumindo não só a responsabilidade por garantir a ordem capitalista, mas também passou a participar diretamente do processo de produção e de acumulação. Conforme aponta Iamamoto & Carvalho (2006, p. 151):

O Estado assume paulatinamente uma organização corporativa, canalizando para sua órbita os interesses divergentes que emergem das contradições entre as diferentes frações dominantes e as reivindicações populares, para, em nome da harmonia social e desenvolvimento, da colaboração entre as classes, repolitizá-las e discipliná-las, no sentido de se transformar num poderoso instrumento de expansão e acumulação capitalista.

A questão social, devido às reivindicações e mobilizações por parte da classe operária, passou a impulsionar a criação de medidas de proteção para os trabalhadores e suas famílias, tais medidas que eram realizadas a partir da legislação trabalhista. Nota-se que a questão social só passou a ser enfrentada com ações estatais devido à pressão exercida pelos trabalhadores que ameaçavam fazer greve caso suas reivindicações não fossem atendidas, o que prejudicaria o processo de produção.

Em 28 de agosto de 1942, foi fundada pela primeira-dama Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas que era o Presidente do Brasil na época, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Tinha como objetivo conceder assistência aos soldados brasileiros participantes da Segunda Guerra Mundial e as suas famílias. O financiamento para a realização de suas ações era por meio de parceria entre o privado e o público, ou seja, empresários e Estado. Vale ainda destacar que uma das características importantes da LBA era a presença do trabalho voluntário exercido predominantemente pelas mulheres, considerando-se que os atributos de

cuidado, neste caso cuidado com o pobre, era visto como característica feminina, haja vista que a mulher era mais propícia a ter um coração mais bondoso.

A LBA serviu como uma estratégia política, tendo em vista que com a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e as Forças Armadas com um número de homens insuficiente para participar de tal conflito, era necessário que mais homens se alistassem. Desse modo, a promessa de amparo às famílias dos homens que se alistassem tornou-se uma estratégia e incentivo para tal objetivo.

Com suas ações orientadas por princípios paternalistas, voluntários e pontuais, a LBA servia como instrumento para aliviar momentaneamente a pobreza existente. Apesar disso, em 1945, 90% dos municípios brasileiros já contavam com a presença da instituição, passando a se tornar a primeira e mais significativa instituição prestadora de serviços na área da assistência social. Conforme afirma Sposati (1987), a Legião Brasileira de Assistência se estabeleceu como a principal instituição de formulação e implantação de políticas e programas sociais de caráter assistencialista. Na trajetória da assistência social no Brasil, a LBA significou a simbiose entre o privado e o público por meio de auxílios e acordos, promovendo serviços e programas socioassistenciais.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a LBA posteriormente a 1946, passou a ter como finalidade a ajuda às famílias pobres, tendo como foco central a maternidade e a infância buscando a legitimação do Estado pela classe subalterna. Criou hospitais, postos de atendimento, creches e orfanatos e suas ações se caracterizavam por auxílios monetários, doações, serviços de higiene e atendimento médico e odontológico. Como já dito, o foco da LBA era na maternidade e na infância, neste sentido o objetivo principal

era evitar a mortalidade, a morbidade, a natimortalidade infantil e a formação de personalidade para a integridade moral. Por meio de grupos de mães e gestantes, uma espécie de “clube de mães”, aproximava-se de necessidades da família, de cuidados da gestação e do bebê, além da confecção de peças para o “enxovalzinho” da criança (BOVOLENTA, 2017, p.25).

Além dessas ações, a LBA através das mulheres voluntárias realizava visitas nas casas das famílias que buscavam a assistência prestada pela instituição, com o intuito de verificar e comprovar as necessidades e a situação vivenciada pelas famílias. Depois da realização da visita, era elaborado um relatório cujo conteúdo apresentava a situação em que as famílias se

encontravam, posteriormente a chefe responsável emitia um parecer que autorizava ou não a distribuição de auxílios.

Na década de 1950, o Estado brasileiro vivenciou o desenvolvimentismo, que se caracteriza como uma teoria econômica que tem como objetivo o crescimento econômico. Neste sentido, ocorreram intervenção e investimentos do Estado em políticas com caráter desenvolvimentistas, inclusive as políticas sociais. Os programas ofertados pelas instituições de caráter social tinham como foco a participação dos pobres no processo de desenvolvimento do país, onde a pobreza era vista e tratada como um fenômeno resultante de um desenvolvimento econômico insuficiente e não como um fenômeno estrutural.

No período da ditadura militar (1964 – 1985), ocorreu a modernização e expansão das políticas sociais. Foram criados o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Banco Nacional da Habitação (BNH), a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), programas focalizados e pontuais na área da saúde e novas medidas no âmbito da política previdenciária.

Neste período, a LBA firmou convênios com várias instituições e passou a ser reconhecida como Fundação, tornando-se a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e vinculando-se ao Ministério do Trabalho. Em 1968, ocorre a expansão da LBA, passando a existir em todos os Estados Brasileiros e um ano depois, os recursos para o seu financiamento passam a ser oriundos da Loteria Esportiva, recebendo um percentual de 40%.

Na década de 1970, o Brasil vivenciou o que ficou conhecido como “milagre econômico”, em que apresentou altos níveis de crescimento econômico e de consumo, ocorreu também a construção de vários empreendimentos, tais como estradas, hidrelétricas e o fortalecimento de um parque industrial no país. Estes fatores levaram o Brasil para um estágio de modernização, porém desencadearam uma crise na inflação e consequências na política social do país, onde as contradições sociais foram intensificadas e as expressões da questão social atingiram níveis alarmantes, principalmente a pobreza e as desigualdades sociais.

Em 1977, a LBA lançou o Projeto Casulo. Tinha como foco a educação em massa de crianças de zero a seis anos de idade e o objetivo de combater a pobreza, vista como uma ameaça à segurança do país. Segundo Barbosa (2017), a LBA repassava as instituições as quais firmava convênios, recursos por meio das prefeituras das cidades. Tal interferência nas práticas educacionais infantil atuava como um instrumento de doutrinação e dominação das famílias pobres que dependiam do Estado e dessas ações para atender suas necessidades de sobrevivência.

Anos depois, exatamente em 1988, foi aprovada em 22 de setembro e promulgada em 05 de outubro a Constituição Federal Brasileira de 1988 que representou o marco legal das mudanças nas políticas sociais do país, principalmente por oferecer a cobertura de serviços para os cidadãos que se encontravam alijados do mercado de trabalho. Em seu art. 3º dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, tem-se o inciso “III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988), sendo a pobreza a partir desse momento reconhecida como um fenômeno de interesse público.

A Seguridade Social foi inserida no título VIII da Ordem Social, caracterizando-se como um enorme avanço apresentando um tripé formado pelas políticas de previdência, saúde e assistência social. Porém, com a crise do capitalismo e com a queda do socialismo em 1989, a estratégia para a superação de tal crise foi à adoção do ideário neoliberal e a Seguridade Social Brasileira sofreu grandes consequências. Isto será abordado mais profundamente na seção II dessa dissertação.

Mesmo com a transformação da assistência social em política pública com a Constituição de 1988, a LBA continuou atuando com caráter de benesse/benemerência até 1995, sendo extinta pelo Presidente da República da época, Fernando Henrique Cardoso, que a substituiu pelo Programa Federal Comunidade Solidária.

De acordo com o que vimos até aqui, podemos perceber que o enfrentamento da pobreza pelo Estado brasileiro se pautou em ações orientadas por princípios filantrópicos, caridosos, assistencialistas e clientelistas, considerando a pobreza como uma disfunção dos indivíduos e desconsiderando as condições estruturais decorrentes do modelo econômico vigente. Isto ocorre em parte porque o Estado apresenta-se como uma arena de conflitos, que por meio de suas instituições, programas, projetos e ações “apoia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações, intervindo tanto na viabilização do processo acumulativo como na reposição das classes subalternas” (YAZBEK, 2003, p. 38 – 39).

Porém, o Estado brasileiro no que se refere a seu papel de regulador, apresenta um caráter desigual, pois intervém no processo de reprodução e acumulação do capital priorizando a classe dominante, intervindo de maneira insuficiente e ineficaz na reprodução da força de trabalho da classe subalterna, que se depara, por exemplo, com o desmonte de seus direitos, condições precárias de trabalho e de vida, desemprego, pobreza dentre outras situações. Nesse sentido, as políticas sociais são utilizadas pelo Estado como estratégias para minimizar as consequências da produção da riqueza social e da concentração de renda que são

desiguais entre as classes sociais, bem como para neutralizar os conflitos oriundos das situações e condições precárias que as classes subalternas vivenciam.

Importa destacar que as políticas sociais apresentam um duplo papel: ao mesmo tempo em que servem como um meio pelo qual o Estado exerce o controle social e impõe os interesses da classe dominante como hegemônicos, significam para as classes subalternas as conquistas pelas quais lutaram e continuam lutando bravamente, ou seja, o atendimento dos seus próprios interesses.

As ações de enfrentamento à pobreza no decorrer da história do Estado brasileiro expostas aqui anteriormente, demonstram que foram pautadas em visões sobre a pobreza que não consideravam o pobre como cidadão e como vítima da condição estrutural da sociedade desigual nos âmbitos econômico, político e social, mas sim como um desajustado, “vagabundo”, marginal, preguiçoso, acomodado dentre outras características degradantes atribuídas culpabilizando-o pela sua situação. Além disso, essas ações caracterizavam-se por práticas médico-sanitárias e higienistas.

Yazbek (2003) aponta que na tradição e história do Estado brasileiro no que se refere às ações de enfrentamento à pobreza, estas apresentaram e continuam apresentando algumas distorções, atribuindo-lhes um caráter limitado e ambíguo. Destacam-se as seguintes:

1) Ter na maioria das vezes como base o favor, o clientelismo⁵ e o mando, que estão presentes na cultura política brasileira desde o período colonial, contribuindo para a relação de dependência das classes subalternas para com o Estado. No âmbito da assistência social, essa base reforça as imagens criadas e atribuídas aos indivíduos que vivenciam situações de pobreza, como por exemplo, “pobre beneficiário”, “desamparado” e “necessitado”, os colocando em situação de subalternidade e de responsáveis por sua condição.

2) Vinculação com o trabalho filantrópico e voluntário, desencadeando uma relação de identificação entre a intervenção técnica e a ação voluntária. Essa forma de estruturação insiste em resistir aos processos de inovações e mudanças. Decorre disso também a identificação entre a assistência e o assistencialismo⁶, este último que esteve presente (e ainda continua) na trajetória das políticas sociais brasileiras.

⁵ O clientelismo se constitui em uma relação política de troca de favores entre o cidadão eleitor e o político, estabelecendo-se uma relação de dependência.

⁶ “O assistencialismo foi e é realizado 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 (à margem da vontade dos “agentes” intervenientes): oferecer algum alívio para relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios em mãos de uns poucos” (ALAYÓN, 1995, p. 48).

3) Sua configuração burocratizada e ineficaz, decorrente da posição que o social ocupa no âmbito da política pública e pelos recursos insuficientes destinados para a área. Ocorre a desarticulação entre a política e as ações assistenciais que assumem um perfil descontínuo e compartimentado, desencadeando ações emergenciais, pontuais e circunstanciais que não alteram a desigualdade no quesito estrutural.

Diante disso, o enfrentamento a pobreza por meio da assistência social brasileira foi estruturada em bases dúbias, prestando um atendimento escasso, ineficaz e pontual aos usuários, com caráter paliativo, de ajuda, favor, benesse e subordinada a área econômica. Nota-se que a Assistência Social desde o início se constituiu como um instrumento principal no que se refere ao enfrentamento à pobreza. Nesse sentido, “a Assistência Social, como construção, mobiliza e utiliza conceitos, abordagens que expressam como a pobreza é compreendida e como será enfrentada” (ARAÚJO, 2013, p. 91).

Assim como as políticas sociais, a Assistência Social apresenta uma face dupla e contraditória. Isto porque ao mesmo tempo em que se constitui como um conjunto de ações desenvolvidas pelo Estado para as classes subalternas, com acesso a bens e serviços de forma compensatória buscando minimizar os efeitos perversos do capitalismo, serve como um espaço onde ocorre o entrelaçamento das relações entre as classes sociais bem como do Estado com as classes. Dessa forma

é o assistencial que estabelece os parâmetros meritocráticos para o acesso a “benefícios” e recursos concedidos, mantendo as desigualdades fundamentais. Por outro lado, como condição de reprodução social da força de trabalho, a assistência é forma de realização de direitos sociais e estratégia para fazer frente ao processo de exploração a que são submetidos seus usuários. Nesse sentido, a assistência é possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas dos subalternos e espaço de ampliação de seu protagonismo como sujeito (YAZBEK, 2003, p. 55).

Pode-se perceber então que a assistência social historicamente se constituiu como instrumento de oferta de bens, serviços e recursos aos indivíduos em situação de pobreza, apresentando no decorrer de sua trajetória avanços e retrocessos, principalmente durante o período que antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988, vale destacar que isto permanece atualmente, apresentando situações de oscilação entre avanços e retrocessos, porém essa questão somente será debatida nas seções seguintes deste estudo.

No subitem a seguir, abordaremos a assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras e manauenses.

1.3.1. A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: por que só nos efeitos da crise econômica e desemprego?

A prática da assistência está presente na história das sociedades desde os tempos longínquos. Não é restrita a uma sociedade específica, porém em cada sociedade apresentou e adquiriu novas características e pautou-se nos princípios da solidariedade para com o outro, da ajuda, caridade e benemerência. Esta última, conforme foi se desenvolvendo, tornou-se um instrumento de dominação, um exemplo disso foi a criação da *Poor Law* inglesa, que já falamos por aqui que se constituiu como uma legislação que ao invés de ter um caráter protetivo, pautava-se em ações punitivas e repressivas.

Com o processo de expansão do capital, intensificação e precarização do trabalho, ocorre o aumento da pobreza que passa a se tornar visível e considerada como um risco para a organização e funcionamento da sociedade. Diante dessa conjuntura, “a assistência irá sendo apropriada pelo Estado sob duas formas: uma que se insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a questão social; outra para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho” (SPOSATI, 2014, p. 60).

No contexto brasileiro, a pobreza não era vista como uma das múltiplas expressões da questão social até antes da década de 1930. Era tratada pelo Estado como “caso de polícia” utilizando a repressão como enfrentamento, e considerada como um fenômeno de responsabilidade dos próprios indivíduos que vivenciavam tal situação. As instituições religiosas eram responsáveis por executar e administrar as ações voltadas para a “solução” deste fenômeno que atingia níveis preocupantes e o Estado apresentava-se como ator secundário.

O atendimento das situações de pobreza se dava por meio de ações no âmbito da assistência, tais ações que se orientavam principalmente por iniciativas de asilamento ou de internação dos indivíduos que vivenciavam a pobreza. Logo, os indivíduos que se encontravam em tal situação, eram considerados e tratados como à margem da sociedade, doentes, frágeis dentre outros adjetivos. Nessa perspectiva, as demandas de assistência e de saúde eram tratadas juntas, desencadeando uma dupla face da assistência: uma face voltada à assistência à saúde e a outra a assistência social, faces estas que passaram a integrar as ações e intenções de organismos e instituições criadas com o objetivo de prestar assistência aos pobres.

A partir de 1930 devido à transição do modelo agroexportador para o urbano-industrial, o Estado sobre a representação do Presidente Getúlio Vargas, passou a tratar e reconhecer a questão social e suas múltiplas expressões como uma questão política e

assumindo a responsabilidade pelo seu enfrentamento e a assistência “começa a se configurar quer como uma esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços, quer como mecanismo político para amortecimento de tensões sociais” (SPOSATI, 2014, p. 62).

Uma das primeiras iniciativas foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com o intuito de interferir na relação conflituosa entre capital e trabalho. Foi atribuída ao Ministério a responsabilidade por executar a fiscalização, organização e controle das ações referentes ao trabalhador, tais como política salarial, incentivo para a geração de empregos por parte dos empregadores, melhorias nas relações e condições de trabalho dentre outras.

Em 1938, por iniciativa do ministro de Educação e Saúde da época Gustavo Capanema, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) tornando-se um dos órgãos cooperativos do Ministério da Educação e Saúde, criado em 1930. A criação do CNSS decorre da iniciativa de se investir na assistência social, seguindo a perspectiva da filantropia e suas ações basearam-se em avaliar solicitações de auxílios e posteriormente repassá-las para o Ministério da Educação e Saúde que era responsável por aprová-las ou não e repassar para o Presidente da República que decidia o valor do auxílio. Nesse sentido, o CNSS

constitui-se de fato, num conselho de auxílios e subvenções, cumprindo, na época, o papel do Estado, de subsidiar a ação das instituições privadas. Não se refere a assistência social tratada como política social, mas da função social de amparo, em contraponto ao desamparo disseminado que as populações, principalmente urbanas, traziam explícitas pela conformação da “questão social”. O amparo, nesse início, aparece travestido de serviço social, enquanto manifestação da sociedade civil, sendo apenas posteriormente assumido pelo Estado (MESTRINER, 2001, p. 62-63).

O CNSS com sua função de subsidiar auxílios às instituições sociais tais como hospitais, orfanatos, asilos, escolas, Santas Casas de Misericórdia, sindicatos, cooperativas, instituições beneficentes de atendimento contra a lepra e tuberculose dentre outras, significou a primeira forma de regulação estatal da assistência social, mesmo atuando em conjunto com o setor privado e sem contato direto com a população beneficiária dos auxílios.

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) considerada como uma das mais importantes instituições de assistência social e de colaboração com o Estado. A presidência da instituição foi atribuída estatutariamente às primeiras-damas, ou seja, esposas dos Presidentes da República, sendo no ano de sua criação presidida pela primeira-dama Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas. Seu objetivo principal era o de oferecer atendimento às famílias dos soldados brasileiros participantes da Segunda Guerra Mundial, porém

conforme o seu desenvolvimento, as ações passam a abarcar todas as áreas da assistência social, tais como assistência em fases da vida (maternidade, infância e velhice), aos enfermos, necessitados, divulgação da educação popular dentre outras.

Também em 1942 foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) tendo como finalidade a organização e administração de escolas de aprendizagem para os trabalhadores das indústrias, integrando “um complexo de medidas assistenciais e educativas necessárias à adequação da força de trabalho às necessidades da indústria em expansão” (SPOSATI, 2014, p. 67), ficando a cargo da Confederação Nacional da Indústria a gestão de tal instituição. Ao mesmo tempo em que o Estado passa a investir na educação profissionalizante, passa a pressionar os empregadores quanto a responsabilidade por investir e arcar com os gastos referente a qualificação tecnológica de seus trabalhadores. O SENAI se constituirá em

um misto de dois processos históricos de qualificação da Força de Trabalho. Combinará – para a reprodução da Força de Trabalho enquanto tal – a violência simbólica do sistema escolar com a coerção e o autoritarismo das unidades de produção. O empresariado confiará aos *verdadeiros educadores* a tarefa de aprimoramento dos atributos *morais* e *cívicos* da juventude operária. Estes deverão – juntamente com a qualificação técnica – tentar inculcar os requisitos psicossociais necessários à reprodução da ordem capitalista industrial, isto é, *produzir* o operário ajustado a esse estágio de desenvolvimento da formação econômico-social brasileira (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 258).

Nesse sentido as práticas do SENAI caracterizavam por medidas assistenciais nos âmbitos médico-dentário, alimentação, higiene e de educação social e moral, consideradas como ações necessárias para que o trabalhador estivesse em plenas condições de executar as suas atividades industriais, contribuindo assim para o bom desenvolvimento do processo de produção. Nota-se que tais práticas sociais funcionavam como instrumento de ajustamento do trabalhador à nova ordem capitalista implementada no país, com o objetivo de minimizar as consequências decorrentes desse processo de ajustamento e reforçando a dominação da classe empresarial sobre a classe proletária.

Seguindo a mesma vertente, foi criado em 1946 o Serviço Social da Indústria (SESI) com o objetivo de planejar e executar ações de contribuição para o bem-estar dos trabalhadores das indústrias, também ficando a cargo da Confederação Nacional da Indústria a responsabilidade pela sua gestão. As ações se caracterizavam pelo desenvolvimento de atividades de assistência social nas áreas de habitação, alimentação e higiene, atendimento

psicossocial com a finalidade de superar eventuais problemas familiares e promoção de atividades educacionais e culturais.

Diante disso, Iamamoto e Carvalho (2006) apontam que a criação do SESI significou a institucionalização pela via do Estado, da iniciativa da burguesia industrial em organizar e gerenciar medidas assistenciais já existentes na grande maioria das empresas, constituindo-se desse modo num grande complexo assistencial, onde a classe empresarial passou a ter uma nova posição frente à “questão social” que nesse período encontrava-se aprofundada.

Na década de 1950, período pós-guerra, o Brasil buscava a “libertação do colonialismo, o combate ao comunismo e tentativas de expansão do capitalismo internacional” (SPOSATI, 2014, p. 68) e como consequência essa conjuntura passou a exigir a atualização e expansão das políticas sociais existentes. Neste sentido, a assistência assume um novo caráter no âmbito governamental, passando a abranger serviços sociais básicos e programas comunitários voltados às comunidades e regiões que vivenciavam situações de ausência ou baixo desenvolvimento nas áreas sociais e econômicas. Vale destacar que as políticas sociais desta época tinham suas configurações definidas por organismos internacionais, bem como parte do seu financiamento.

Em 1960, foi decretada a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS) com o objetivo de garantir aos beneficiários (trabalhadores) os meios necessários para a sua manutenção, referentes à velhice, incapacidade, tempo de serviço, como também a prestação de serviços referentes à saúde e ao bem-estar. A assistência social nos anos 1960 a 1964 não apresentou grandes avanços, mas os programas sociais passaram a se orientar por propostas de elaboração e realização nacionais e não mais internacionais como na década anterior.

Com o golpe militar em 1964 dando início ao período da ditadura (1964 – 1985), as políticas sociais retomam o desenho que tinham em 1950, porém assumindo um caráter técnico mais racional e sofisticado. A assistência social expande-se nesse período, com a criação de vários programas assistenciais utilizados como estratégia pelo Estado ditatorial com a finalidade de receber apoio das classes subalternas. Desse modo, a questão social passa a ser tratada de maneira conjunta por meio da repressão e da assistência.

Dentre as instituições, ações e serviços sociais criados ou modificados nesse período destacam-se os seguintes:

1964 – Criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM);

1966 – Reuni-se todos os Institutos de Aposentadorias e Pensões existentes no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

1969 – Legião Brasileira de Assistência (LBA) é transformada de associação civil em fundação pública;

1971 – É instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural;

1974 – Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social;

1974 – Criação da Renda Mensal Vitalícia para idosos maiores de 70 anos de idade e inválidos;

1977 – É instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS);

1978 – Emenda Constitucional nº 12 que garante a melhoria da condição social e econômica dos deficientes.

Apesar da expansão das políticas sociais e das ações na área da assistência durante este período, estas não foram suficientes para minimizar a questão social que se agravava principalmente devido ao aumento da pobreza, o que implicou na ineficiência do Estado em conter a questão social.

Em 1985 teve fim o período da ditadura militar e em 1988 com a promulgação da Constituição Federal o processo de redemocratização do país foi completado. Nesse momento a Assistência Social passa a ter uma nova concepção atribuída pela Constituição Federal de 1988, onde passa a integrar a Seguridade Social juntamente com a previdência social e a saúde: “**Art. 194.** A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 117).

Diante disso, a Assistência Social passa a ser considerada como política pública, sendo inscrita nos artigos 203 e 204 da Constituição que tratam dos seus objetivos e das suas diretrizes de organização, respectivamente:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (EC no 42/2003)

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos

programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais;

II – serviço da dívida;

III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (BRASIL, 1988, p. 122-123).

Nota-se que a Constituição Federal de 1988 atribuiu uma nova concepção de Assistência Social, inserindo-a em um sistema de proteção social voltado a afirmação de direitos de vários segmentos da população, com ações que possibilitassem a superação das práticas assistenciais e clientelistas presentes em sua trajetória histórica. Porém, sabe-se que apesar disso, a Assistência Social enfrenta vários desafios para sua verdadeira efetivação e consolidação na atualidade, esses desafios e o seu desenvolvimento posterior a Constituição Federal de 1988 será abordado no capítulo seguinte.

Por fim, diante do que foi exposto, pode-se perceber que a presença das ações de assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras justifica-se devido às várias situações de crise vivenciadas pelo Estado, utilizando-as como instrumentos para combater a pobreza e as desigualdades que atingiram níveis alarmantes principalmente nesses momentos de crise, tendo em vista que a pobreza era considerada e ainda é como um fenômeno que ameaça o funcionamento pleno da sociedade, logo, as políticas sociais e as ações na área da assistência social são criadas e utilizadas como mecanismos para conter e minimizar as tensões e os conflitos sociais, e não como políticas de direito de cidadania.

CAPÍTULO II

ESTADO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NA AMAZÔNIA

Neste capítulo será abordada a Assistência Social pós-Constituição de 1988, com a criação da Lei Orgânica de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social que deram materialidade a Assistência Social como política pública. Também será abordado como se caracteriza a Política de Assistência Social na Amazônia, considerando as particularidades e especificidades da região, bem como um breve histórico dos programas de transferência de renda, dentre eles o Programa Bolsa Família.

2.1 A Constituição de 1988 e a inclusão da Assistência Social como política pública

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.”.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

Como visto no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 passa a estabelecer o reconhecimento e o exercício dos direitos sociais. Nesse momento passou-se a atribuir ao país um caráter de cidadania e a instituição de um Estado democrático, tendo entre seus objetivos fundamentais: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais.

A Constituinte dentre os vários avanços proporcionados, destinou um capítulo aos direitos sociais e o estabelecimento de um sistema de proteção social, denominado de Seguridade Social constituído pelas políticas de previdência social, saúde e assistência social. É nesse momento que a assistência social sai da condição de benemerência, para o status de direito social: “**Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A assistência social passa a ser considerada como política pública não contributiva para atender a todos aqueles que dela necessitem. Tem como principal objetivo a promoção

dos direitos sociais para contribuir com a diminuição da exclusão social vivenciada por grande parte da população, possibilitando assegurar através de oportunidades, a emancipação ou autonomia dos indivíduos que sem essa assistência não conseguiriam alcançar esse status.

Os anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988 foram marcados por desafios, debates e lutas para a efetividade dos direitos e conquistas presentes na Carta. Isto porque, em 1990 a corrente do neoliberalismo chegou ao país, por meio da política do presidente Fernando Collor que ocasionou empecilhos para que as conquistas sociais de 1988 avançassem. Em decorrência, o Sistema de Seguridade Social sofreu um processo de desconstrução.

Em 1989, no que se refere à Assistência Social, segundo Sposati (2011) o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) iniciou o processo de construção do projeto de lei orgânica da assistência social, tendo Potyara Pereira como responsável por elaborar os princípios e diretrizes da assistência social, vale destacar que estes se encontram vigentes até hoje no texto legal. Em 1990, tendo sido aprovado este primeiro projeto pelo Legislativo, foi vetado neste mesmo ano por Fernando Collor, com a argumentação de que tal proposição não estava de acordo com uma assistência social responsável.

Nos anos seguintes os debates, pressões e negociações para a sanção da Lei Orgânica de Assistência Social continuam, porém, outras questões mais relevantes fazem com que seja adiada, como foi o caso do *impeachment* de Fernando Collor em 1992. Em 1993, Itamar Franco assume a presidência do Brasil, substituindo Collor.

Nesse cenário, surgem vários projetos de lei para a regulamentação da LOAS. Foi então, que passados 5 anos de tentativas, que em 7 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.742 Lei Orgânica de Assistência Social foi sancionada, regulamentando a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, com a finalidade de provê os mínimos sociais através de ações de iniciativa pública e da sociedade para o atendimento das necessidades básicas dos indivíduos. Instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em âmbito federal, convocando a participação da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social, como também instituiu outros Conselhos em âmbito estadual e municipal.

A LOAS atribuiu a assistência social os seguintes objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011). (LOAS, 1993. p 8-9)

No que se refere ao enfrentamento à pobreza, a LOAS preconiza que a assistência social deve ser realizada de forma integrada às outras políticas públicas e sociais, com a garantia dos mínimos sociais e de condições para o atendimento de eventualidades sociais, bem como a universalização dos direitos sociais.

A assistência social na LOAS orienta-se pelos seguintes princípios: supremacia do atendimento às necessidades sociais; universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade e autonomia do cidadão; igualdade de direitos no acesso ao atendimento; e divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais. Desta forma, a LOAS trouxe o combate a prática de comprovação vexatória de pobreza (mais conhecida como atestado de pobreza), passando a garantir através do princípio de igualdade o atendimento a todos, sem qualquer discriminação, inclusive entre a população urbana e rural.

A organização da assistência social tem como diretrizes: a descentralização político-administrativa para os três níveis de governo (Estadual, Federal, Municipal); participação da população na formulação das políticas e no controle das ações também nos três níveis de governo; e Estado como principal responsável pela condução da política de assistência social nos três níveis de governo.

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se a Reforma do Estado Brasileiro e a Medida Provisória nº 813 de 1º de janeiro de 1995 que dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, acarretou rebatimentos na Seguridade Social, principalmente na Assistência Social, reforçando o seu status de política secundária no âmbito das políticas públicas e no sentido contrário do que preconiza a

Constituição Federal de 1988 no que se refere aos direitos sociais. Sobre essa Medida Provisória, Yazbek aponta que:

Ao constituir um conjunto difuso de gestores para as ações assistenciais do Estado, a medida reitera a tradição nesta área que é a fragmentação e superposição de ações. Esta pulverização mantém a assistência social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo está impondo às políticas sociais na contemporaneidade. Ao repartir e obscurecer em vários Ministérios as atribuições constitucionais previstas para a assistência social, a M.P. contribui para fragiliza-la como direito de cidadania e dever do Estado (YAZBEK, 1995, p. 14).

Percebe-se que por trás dessa Medida Provisória tem-se como base um discurso da retirada de responsabilidade do Estado no que se refere a área social, transferindo tal responsabilidade para a família, comunidade, associações e/ou instituições voluntárias e ao empresariado ou seja, para a sociedade em geral. Neste sentido, caberia ao Estado apenas financiar as ações e a sociedade a executá-las.

Outras providências desta Medida Provisória referem-se à assistência social passando a fazer parte do Ministério da Previdência e Assistência, através da Secretaria de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social; a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), da Legião Brasileira de Assistência (LBA), do Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e do Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA); bem como a criação do Programa Comunidade Solidária.

O Programa Comunidade Solidária somente foi instituído em 12 de janeiro de 1995 (onze dias após a Medida Provisória nº 813). Tinha como objetivo o enfrentamento da fome e da pobreza e era presidido pela primeira-dama da época, Ruth Cardoso. Suas ações baseavam-se em atender os indivíduos mais pobres entre os pobres, através da distribuição de cestas básicas e repasses financeiros para a merenda escolar, ou seja, ações emergenciais e paliativas.

Pode-se considerar que as ações dessa Medida Provisória vieram no sentido contrário a LOAS, retomando as práticas de assistencialismo, do primeiro-damismo, a centralização das ações dentre outros fatores. Mais uma vez a assistência social enfrentou desafios para a sua consolidação como política pública, como um direito de cidadania e de responsabilidade do Estado.

Percebe-se que a LOAS foi um grande avanço para o reconhecimento e reafirmação da assistência social como política pública. Contudo, a consolidação da assistência social como

direito e política pública apresentou e apresenta desafios a serem enfrentados, por tal motivo, após quase onze anos da Lei Orgânica da Assistência Social sentiu-se a necessidade de reformular a referida política.

Cinco anos após a regulamentação da LOAS é que foi aprovada em 16 de dezembro de 1998 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS), mas como aconteceu com a LOAS, essa Política apresentou-se como insuficiente, confrontando-se com a Medida Provisória nº 813 e com o Programa Comunidade Solidária. Nesse momento, segundo o IPEA (2003) a PNAS tinha como uma de suas diretrizes a efetivação dos pactos entre Estado e sociedade com a finalidade de oferecer atendimento à crianças, adolescentes e famílias em condições de vulnerabilidade e exclusão social.

Foi na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003 em Brasília que se desencadeou o debate acerca da necessidade de se redesenhar a Política de Assistência Social por meio da criação de uma nova PNAS e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 aprovou-se a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de forma a construir o redesenho desta política e materializar as diretrizes da LOAS.

De acordo com a própria PNAS (2005), sua criação representa a materialização do conteúdo da Assistência Social como um dos pilares do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social. Tratando-se, assim, “de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil” (PNAS, 2004, p. 11-12).

A PNAS vem para reafirmar o que preconiza na LOAS, como é o caso do processo de descentralização, onde vem reconhecer que as demandas postas a política de Assistência Social sofrem os rebatimentos das particularidades e especificidades dos locais as quais os segmentos demandatários pertencem, o que faz diferença no manejo da política, destacando que as desigualdades socioterritoriais devem ser consideradas na configuração da política.

Os princípios que regem a PNAS são os mesmos da LOAS. Sua organização também segue as mesmas diretrizes da LOAS, porém acrescentou-se outra diretriz: a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos passa a ter como foco central a família.

A Política Nacional de Assistência Social tem como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 33).

Tem como usuários de suas ações e serviços, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade e risco social, tais como:

famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 33).

A proteção social oferecida pela PNAS divide-se em duas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade.

A Proteção Social Básica destina-se a prevenir situações de risco através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Atende indivíduos, famílias e grupos em situação de vulnerabilidade social. Os serviços desse nível de proteção destinam-se a pessoas que não tiveram seus vínculos familiares, comunitários, afetivos e sociais rompidos, logo se caracterizam como serviços de prevenção.

Os serviços ofertados pela proteção social básica são executados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), como também em outras unidades básicas e públicas na área da Assistência Social. O CRAS

é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS, 2009, p. 09).

A atuação do CRAS com as famílias e indivíduos tem caráter de orientação e de incentivar e fortalecer o convívio familiar e comunitário, ofertando o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)

consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009, p. 06).

A equipe de profissionais do CRAS, além de desenvolver o PAIF, deve prestar serviços de informação e orientação para a população, como também se articular com a rede de proteção social local.

A Proteção Social Especial destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, devido a abandono, maus tratos físicos e psíquicos, abuso sexual, situação de rua, de trabalho infantil, dentre outras. Compartilha muitas vezes sua gestão com o Poder Judiciário, Ministério Público dentre outros órgãos e ações do Poder Executivo. Divide-se em Média e Alta Complexidade.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade oferece serviços para famílias e indivíduos que não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos, mas seus direitos foram violados, exigindo assim um maior acompanhamento e monitoramento das ações. Dentre esses serviços têm-se o Serviço de orientação e apoio sociofamiliar e Medidas socioeducativas em meio-aberto.

Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade oferece serviços para famílias e indivíduos que tiveram seus vínculos familiares ou comunitários rompidos, que se encontram sem referência e/ou em situação de risco social, sendo necessário serem retirados do seu núcleo familiar e/ou comunitário. Desse modo, são encaminhados a abrigos, famílias substitutas ou acolhedoras, dentre outros.

Nota-se que essa estruturação da Política Nacional de Assistência Social e dos serviços e ações oferecidos tem a família como foco central, isso se explica pelo eixo estruturante definido pelo Sistema Único de Assistência Social, a matricialidade sociofamiliar.

A Matricialidade sociofamiliar diz respeito à centralidade das ações e serviços socioassistenciais na família, considerando que esta enfrenta processos de exclusão

sociocultural que intensificam as fragilidades e contradições que vivenciam em seu cotidiano. Independente de suas configurações, a família é a mediadora das relações de seus membros com a sociedade.

Para a PNAS, família é “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (PNAS, 2004, p. 41). Afirma que para a família ter condições de prevenir, proteger, promover e incluir os seus membros, é necessário que a Política de Assistência Social, por meio da matricialidade sociofamiliar, possa alcançar as condições de garantia de sustentabilidade. Logo, tal política se fundamenta nas necessidades das famílias e de seus membros e objetiva o fortalecimento dessas famílias.

Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2017), a Política Nacional de Assistência Social trouxe dimensões significativas para as mudanças desejadas no âmbito da Assistência Social, são elas:

- ***A intersectorialidade:*** que diz respeito a articulação entre as políticas públicas, com ações conjuntas para o enfrentamento das desigualdades sociais. Tem por finalidade a implementação de programas e serviços integrados, de forma a superar a fragmentação do atendimento das necessidades da população, bem como a articulação entre profissionais de distintas áreas para a criação de estratégias de enfrentamento de problemas, considerando que são complexos e não devem ser equacionados isoladamente.
- ***Ampliação dos usuários da política:*** como já exposto anteriormente, a PNAS vem superar a fragmentação por segmentos (criança, idoso, adolescente e etc.), passando a abarcar cidadãos e grupos que vivenciam diferentes situações.
- ***Abordagem territorial:*** refere-se ao tratamento da cidade e de seus territórios de acordo com a organização do sistema de proteção social básica e/ou especial. Um exemplo como já vimos anteriormente, são os Centros de Referência de Assistência Social que atuam em determinada área de abrangência.
- ***Estruturação da Proteção Social:*** diz respeito aos dois níveis em que a Proteção Social é ofertada – Básica e Especial (alta e média complexidade), oferecendo atenção diferenciada para o enfrentamento das necessidades sociais.
- ***A matricialidade sociofamiliar:*** como já exposta anteriormente, refere-se à família como foco central das ações socioassistenciais, deslocando dessa forma a abordagem do indivíduo isolado para o âmbito familiar.

- **Financiamento:** a gestão do financiamento da política pública nas três esferas do governo é realizada nos fundos de Assistência Social, onde o órgão gestor da Política tem como responsabilidade a administração do fundo.
- **Informação:** diz respeito a implementação de um sistema de monitoramento, avaliação e informação da política de Assistência Social.

Em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi implementado, com a finalidade de estabelecer as diretrizes para a gestão pública da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O Sistema Único de Assistência Social tem o intuito de propiciar e aumentar a intersetorialidade das ações governamentais direcionadas à perspectiva de inclusão social, a erradicação da pobreza, da miséria e das desigualdades sociais no Brasil.

O SUAS,

cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

Neste sentido, o SUAS dá materialidade ao conteúdo da LOAS e conseqüentemente da política de Assistência Social, por meio da definição e organização dos elementos necessários para à execução da política de assistência social, contribuindo para a normatização e padronização dos serviços, qualidade no atendimento prestado, avaliação e resultado dentre outros. Sendo assim, o SUAS

é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos –, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público (YAZBEK, 2008, p. 17).

Caracterizando-se como um sistema descentralizado e participativo, o SUAS busca identificar as situações de vulnerabilidade e riscos sociais na “ponta do processo”, com foco nas necessidades territoriais, bem como fortalecer a cobertura social no sentido de que os serviços devem estar próximos e ao alcance dos usuários.

Em julho de 2005, por meio da Resolução nº 130, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), aprovou a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) que consagra a Assistência Social como política pública e “disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistemático pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis” (PNAS, 2004, p. 85).

Desta forma, a NOB/SUAS vem estruturar a Política de Assistência Social de modo a discipliná-la, além de estabelecer a centralidade e responsabilidade das ações socioassistenciais no Estado, estabelecendo os seguintes conteúdos: caráter do SUAS, funções da política pública de Assistência Social brasileira; tipos e níveis de Gestão do SUAS; instância de articulação; pactuação e deliberação no processo democrático de gestão; financiamento e regras de transição.

O SUAS reforça as funções da Assistência Social postas pela PNAS/2004, sendo elas de acordo com a NOB/SUAS (2005): a proteção social (estruturada em proteção básica e especial); a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais.

A proteção social é definida pela NOB/SUAS (2005, p. 90) como um “conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para a redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família”.

A vigilância socioassistencial refere-se ao desenvolvimento da capacidade de gestão por parte do órgão público responsável pela gestão da Política de Assistência Social com a finalidade de conhecer a presença das situações e formas de vulnerabilidade social vivenciadas pela população e pelo território.

Apesar de a PNAS e o SUAS preconizarem a garantia de articulação e efetivação dos programas, serviços, e benefícios da política de assistência social, em uma perspectiva de política pública, são desafiados a superar a história de benemerência, assistencialismo, clientelismo e filantropia que se fizeram presentes (e porque não dizer que ainda se fazem minimamente presentes) na trajetória da Assistência Social brasileira.

Posteriormente, no ano de 2006 foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), com o objetivo de “delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais” (NOB-RH/SUAS, 2009, p. 9).

Esta NOB-RH/SUAS trouxe melhorias no que se refere a profissionalização da Política de Assistência Social, devido ao seu intuito de oferecer a garantia dos usuários a um Sistema que oferta serviços públicos de qualidade por meio de gestores e trabalhadores capacitados da área de assistência social.

No ano de 2009, foi publicada a Resolução nº 109 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), referente a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, produto da VI Conferência Nacional de Assistência Social, que ocorreu entre os dias 14 e 17 de dezembro de 2007 e deliberou sobre a necessidade de tipificar os serviços socioassistenciais que constituem a proteção social.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais organiza-se a partir dos níveis de complexidade da Proteção Social, que foram mencionados anteriormente, trazendo detalhadamente a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, bem como Nome, Descrição; Objetivos e Provisões do Serviços; Aquisições dos Usuários; Condições e Formas de Acesso; Unidade; Período de funcionamento; Abrangência, Articulação em Rede; Impactos Sociais Esperados.

Em 2011, depois de intensos debates e diversas mobilizações, a Presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.435, conhecida como Projeto de Lei – PL SUAS, que passou a representar uma renovação no texto da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Neste sentido, a Assistência Social passa a ser reconhecida como uma ação estratégica do poder público e como a principal Política Pública de enfrentamento à pobreza, vulnerabilidade social e risco social vivenciadas pela classe subalterna.

No ano de 2012, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2005 é modificada, consolidando os principais marcos normativos e criando mecanismo com a finalidade de aprimorar a gestão, serviços, benefícios, programas e projetos na área social, bem como apresenta alterações no texto da LOAS, decorrentes da Lei nº 12.435/2011. Desse modo, a nova NOB SUAS

pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovada em dezembro de 2012 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, a nova NOB SUAS expressa os inúmeros avanços conquistados nos últimos oito anos de implantação do SUAS, assim como o processo de priorização das políticas sociais observado no país na última década (NOB/SUAS, 2012, p. 11).

Diante da trajetória da Assistência Social pós-Constituição Federal de 1988 exposta até aqui, pode-se perceber que fica evidente o compromisso assumido pela LOAS, PNAS e

SUAS ao ampliar a Política de Assistência Social e romper com serviços constituídos de práticas com caráter de benemerência, clientelistas, filantrópicas e assistencialistas, reconhecendo que a Assistência Social é uma Política de natureza pública que reafirma a responsabilidade e o papel do Estado como provedor de direitos de cidadania.

2.2 A Política de Assistência Social na Amazônia

A Amazônia segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010) possuiu um território com 5 milhões de quilômetros quadrados, representando 59% do território brasileiro. É composta por nove estados: Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e por 773 municípios. Possui aproximadamente 24 milhões de habitantes, representando 13% da população brasileira e uma baixa densidade demográfica de aproximadamente 4,8 habitantes por quilômetro quadrado comparada à média brasileira de 22,4 %. No que se refere a população desta região, 72% se concentra em áreas urbanas, além de residir mais de 170 povos indígenas, apresentando diversidades étnicas e culturais.

O processo de formação da Amazônia foi permeado por um imaginário amazônico criado pelos seus exploradores. Esse imaginário apresenta a Amazônia como uma região permeada de mistérios e riquezas a serem desvendados e explorados. Tal cenário mítico criado em torno da Amazônia refletiu e ainda permanece refletindo na formação e no desenvolvimento da região.

Para Neide Gondim (1994), a Amazônia não foi descoberta e nem construída. A invenção da Amazônia se deu a partir de um imaginário criado pelos exploradores e viajantes antes de chegarem a região. Para eles, a região possuía uma natureza variada que delicia e apavora os homens, com monstruosidades animais e corporais, sendo uma região paradisíaca e infernal ao mesmo tempo. Criaram-se inúmeras histórias que relatam a Amazônia como o “Eldorado”, um lugar fabuloso com inúmeras riquezas e a cidade Manoa das mulheres guerreiras – as Amazonas.

A Amazônia é o mistério inventado por aqueles que vieram explorá-la, segundo a autora. É injetado na Cidade de Manaus a cultura europeia, representada pela moda e hábitos europeus que causam a perda da identidade amazônica.

O índio, habitante da região é dito como preguiçoso, bêbado, sensual e ladrão, sendo escravizado pelo branco e adquirindo os hábitos desse, isso devido à falta de conhecimento dos exploradores sobre o modo de vida indígena, pois devido ao clima da região, o índio não

trabalhava muitas horas do dia, pois não tinha necessidade de acumulação, o que produzia era somente com a finalidade de suprir a necessidade de sua sobrevivência e de sua família.

A falta de um conhecimento aprofundado sobre a Amazônia, segundo Gondim (1994) contribuiu para a perpetuação desse imaginário construído acerca da região, que não abrange as particularidades e mistérios que constituem a região, exigindo um olhar que desvende a Amazônia.

Esse imaginário criado em torno da Amazônia pode ser considerado o grande responsável pela migração de diferentes povos para a região. Sobre a formação social e cultural da Amazônia, Benchimol (1999) aponta que a região é o melhor e maior exemplo de brasilidade, pois acolheu a todos que aqui chegaram para viver e trabalhar. As matrizes culturais da sociedade amazônica, segundo ele, foram formadas por diversas levas e contingentes de diversos povos, línguas, religiões, etnias, costumes e valores, carregadas de divergências, miscigenações, competições, conflitos e adaptações.

Explicita que o processo de conhecer, saber, viver e fazer na Amazônia, que foi predominante indígena, sofreu influências dos colonizadores, exploradores e povoadores. Resultou assim em um encontro de valores e culturas. Segundo o autor, isso implicou nos modos de vida, na alimentação, no vestiário, na moradia, nos cantos, nas crenças, danças, jogos, fumo, bebida, nas relações de parentesco, divisão de tarefas, relação homem-mulher dentre outras.

O estudioso Djalma Batista inovou ao considerar de forma crítica os problemas e questões da Amazônia e conseqüentemente alertando para a necessidade de compreender e interpretar a região considerando a sua complexidade.

Batista (2007) destaca que na década de 1970, predominava a visão de que os processos de desenvolvimento e integração nacional da Amazônia seriam alcançados de forma mais rápida e efetiva através de programas e projetos realizados pelo Estado Nacional em âmbito federal e estadual. Porém, as conseqüências geradas por essas ações foram contrárias aos que constavam nos planos, ocorrendo o aumento dos pobres, o agravamento dos problemas nas áreas rurais e da questão social, esta última principalmente em Manaus e Belém.

Sendo a região constituída de uma diversidade natural e cultural, os seus processos naturais e socioculturais são complexos, o que leva a reflexão de que não existe uma Amazônia, mas sim várias Amazônias, que constituem o que Batista (2007) denominou de Pan-Amazônia, pois a região ultrapassa as fronteiras brasileiras, fazendo parte dessa região os

seguintes países: Brasil, Venezuela, Peru, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa e Suriname.

Segundo o referido autor, o subdesenvolvimento e estagnação da Amazônia são oriundos dos processos de sua formação histórica e não como afirma o discurso dominante de que os responsáveis pelo atraso regional são o povo e a natureza. Aponta que o subdesenvolvimento e a estagnação da região devem-se às formas pré-capitalistas de exploração e as ações contínuas das elites dominantes que não se preocupam em propor e desenvolver tais ações com o objetivo de contribuir para a construção de uma sociedade próspera e para o desenvolvimento da região.

Neste sentido, Pinto (2007, p. 12) esclarece que

a construção de uma sociedade de tipo moderno inspirada em elementos como uma sociedade civil forte e a garantia de cidadania para a maioria foi algo sempre ausente ao longo de toda a experiência regional e que, bem ao contrário, sua marca dominante foi a escravidão, a violência e o genocídio.

Tal imaginário criado sobre a Amazônia, continua o autor, contribuiu também para a imposição de políticas de desenvolvimento e integração da região, por meio de implementação de grandes projetos de investimento na Amazônia, com o intuito de estabelecer uma economia que pudesse participar do mercado globalizado e competitivo.

Castro (2010) aponta que com a finalidade de desenvolver a Amazônia, a partir da década de 1970, o avanço sobre novas terras passa a ser orientado pela perspectiva de integração. Tal integração passou a ser vista a partir do fator infraestrutura, por meio principalmente de obras da engenharia de transporte que contribuíram para o avanço das fronteiras agrícola e econômica. Neste sentido, “colonização, estradas e grandes projetos constituem elementos do pilar da política de integração nacional. São, portanto, investimentos na construção de infraestrutura que viabilizaram o avanço de grandes espaços na Amazônia” (p. 110).

Os programas, ações e políticas realizadas pelo Estado, passaram a ter o objetivo de penetrar ainda mais no território da região amazônica, ocupando os espaços “vazios”, desencadeando rápidas mudanças sociais e territoriais.

Explicita que as elites brasileiras também participaram desse projeto nacional de desenvolvimento e integração da Amazônia, por meio da criação de projetos para tal região. Dois projetos se destacaram no que se refere aos fatores de povoamento da região e a sua integração à economia nacional: a construção da cidade de Brasília, passando a ser a capital

do país e não mais o Rio de Janeiro; e a abertura da rodovia Belém-Brasília, facilitando o acesso e integrando a Amazônia às outras regiões do país, assim contribuindo “de um lado, a incorporação de novas terras à economia e, de outro, o aprofundamento da integração ao mercado nacional e ao circuito de acumulação do capital” (p. 112).

Diante deste contexto, pode-se refletir que as políticas, projetos e ações realizadas pelo Estado voltados a Amazônia com o objetivo de desenvolver e integrar a região ao restante do país e do mundo, principalmente no âmbito econômico, orientaram-se pela perspectiva tradicional e predatória de desenvolvimento, atendendo aos interesses de acumulação de grandes empresas transnacionais e internacionais, desencadeando efeitos deletérios sociais e ambientais às populações que habitam a região, não levando em consideração seus interesses, necessidades e diversidade social e étnica, provocando e reafirmando as desigualdades e disparidades sociais e econômicas.

Desse modo “a crescente desigualdade social e o contínuo processo de pauperização na região continuam sendo uma contradição potencializada pelos grandes empreendimentos sediados na região” (FREITAS, 2017, p. 29).

Nesta perspectiva, Ioris (2017) vem afirmar que a riqueza e a pobreza na Amazônia se manifestam a partir da apropriação e transformação de ecossistemas florestais. Os resultados de seu estudo sobre o desenvolvimento, exploração e pobreza na Amazônia apontaram que as políticas voltadas ao desenvolvimento da região e a produção e reprodução da pobreza emergem dentro e ao longo da floresta.

Esclarece que as estratégias de desenvolvimento caracterizam-se por serem antiecológicas; a pobreza é resultante de políticas públicas que não abarcam as especificidades e características da região e das populações, bem como a ineficácia de programas com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações amazônicas.

No que se refere a pobreza na Amazônia,

definida como a condição na qual as necessidades materiais e sociopolíticas não são atendidas por uma combinação de mecanismos de exploração, alienação e exclusão, não pode ser entendida simplesmente como o resultado de práticas de desenvolvimento inadequadas ou a não inclusão de grupos carentes ou benefícios do processo de desenvolvimento socioeconômico (é assim que a pobreza é tipicamente descrita em documentos oficiais e interpretações convencionais). Ao contrário, na Amazônia, o modelo de desenvolvimento predominante baseia-se na depreciação socioambiental intensiva, reforçando, sistematicamente, a exclusão social, a miséria e a destruição da floresta. A pobreza precisa ser entendida como um fenômeno relacional que emerge de uma configuração particular de atividades

produtivas e da distribuição autoritária e burocrática de oportunidades e resultados econômicos (IORIS, 2017, p. 266).

Desta forma, entende-se que a pobreza na região amazônica possui peculiaridades, reflexo das especificidades que constituem a região. A exploração dos recursos naturais pelos capitalistas apresenta-se como um fator que contribui para a intensificação da pobreza, através da acumulação predatória e exportação de produtos típicos da região, impedindo assim a utilização das riquezas naturais pelas populações tradicionais e locais. O não acesso dessas populações às políticas públicas também se caracteriza como um fator que pode ser utilizado para compreender a pobreza na Amazônia.

Sendo assim, segundo este autor, considera a pobreza como um fenômeno socioecológico, pois envolve as relações entre a sociedade e a natureza, estando entrelaçada com as desigualdades e injustiças decorrentes do processo de desenvolvimento. Diferentes populações foram atraídas por instrumentos governamentais e investimentos na infraestrutura da região amazônica, todavia apenas uma parcela mínima se beneficiou desse desenvolvimento. Isso resultou na Amazônia como uma região rica em sua biodiversidade e permeada por desigualdades em âmbito local, regional e internacional. Na região, riqueza e pobreza emergem a partir da apropriação da floresta, esta que assume o principal papel na criação das diferenças sociais.

Segundo o autor o processo de desenvolvimento gera a exclusão do uso e de práticas tradicionais de manejo dos recursos naturais, desencadeando a intensificação das desigualdades e da pobreza. As florestas sofrem mudanças radicais na sua dinâmica de funcionamento, o que conseqüentemente resulta em grandes impactos e explorações ambientais e sociais. Logo, a pobreza “é gerada por meio do avanço da forma dominante de desenvolvimentismo na região e perpetuada com a circulação e a acumulação de capital que advêm da apropriação privada dos ecossistemas florestais” (IDEM, p. 280).

As populações amazônicas, principalmente as pertencentes a classe subalterna, dependem dos ecossistemas locais pois estes fazem parte de suas estratégias de atendimento das suas necessidades básicas de sobrevivência. Dessa forma, a pobreza na Amazônia deve ser considerada a partir das relações das populações com os ecossistemas florestais.

É importante destacar que a pobreza na Amazônia vem diminuindo em grande parte devido às políticas sociais compensatórias, através dos programas de transferência de renda, tais como o Bolsa Família e o Bolsa Verde⁷.

Apesar de tais programas estarem contribuindo para a redução da pobreza “eles formam parte de um cenário de heterogeneidade da era pós-liberal que combina economias liberais, mudanças de comportamento, e grandes intervenções sociais” (IDEM, p. 294).

Segundo Barbosa e Sá (2009) o processo de formação, desenvolvimento e de integração da Amazônia contribuíram para a constituição e desdobramento da questão social na região e, a relação capital x trabalho na Amazônia, ocasiona conflitos sociais que são produtos do processo de apropriação privada das terras pelo capital, que conseqüentemente tem como principal expressão, a pobreza.

Desse modo aponta que “a questão social se evidencia, no caso da Amazônia, a partir do processo de descolonização, particularmente, com a formação de um mercado de trabalho dependente em condições extremamente precárias” (IDEM, p. 69).

As referidas autoras apontam que a adoção de políticas para o desenvolvimento da Amazônia sem considerar as especificidades e complexidade da região, ao longo do tempo ocasionaram a intensificação das situações de pobreza e de desigualdade dos diversos povos locais. Apesar das ações do Estado com a finalidade de prevenir e minimizar essas e outras manifestações da questão social, a pobreza e a desigualdade faziam-se e continuam presentes na sociedade amazônica, apresentando-se como face contraditória de tal desenvolvimento.

Explicitam que as políticas de desenvolvimento da Amazônia permitiram a instalação de projetos principalmente nas áreas de agro-exportação e minero-metalúrgicas que causaram a expulsão dos povos tradicionais (indígenas, ribeirinhos, quilombolas dentre outros) de suas terras e conseqüentemente o acirramento dos conflitos sociais, da pobreza e da miséria. Partindo disto, “ a questão social no meio amazônico significa o conjunto de fenômenos relativos à fragmentação das esferas política, econômica e social construída na dinâmica antagonista da relação entre capital e trabalho” (IDEM, p. 73).

A extração intensiva dos recursos naturais da região também passou a trazer rebatimentos na produção e reprodução da pobreza, da exclusão social e da degradação do

⁷ O Bolsa Verde é um programa de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas de relevância para a conservação ambiental. Funciona como um incentivo às comunidades para que continuem usando, de forma sustentável, os territórios onde vivem. O programa concede R\$300 reais, de três em três meses, para as famílias que sejam beneficiárias em áreas para a conservação ambiental, respeitando as regras de utilização dos recursos. O benefício será concedido por dois anos, podendo ser renovado (MMA, 2011).

meio ambiente, atingindo não só a população rural, mas também a população das cidades. Essa extração e exploração desenfreada dos recursos naturais com a finalidade de obtenção de lucro pelo capital não só trouxeram consequências para o modo de vida das populações tradicionais, como também para o funcionamento dos ecossistemas pertencentes à região.

Neste sentido, deve-se considerar que

o modelo de desenvolvimento regional longe, porém, de desenvolver a região tal como tencionava a retórica oficial, contraditoriamente o que se viu com a chegada do progresso foi o agravamento das desigualdades regionais e sociais, intrínsecas à própria lógica da acumulação do capital em quase todos os espaços regionais (SCHERER, 2016, p. 15).

Desse modo, como já abordado anteriormente, o desenvolvimento da Amazônia atenderia não aos interesses da população local, mas sim às grandes empresas nacionais e internacionais.

Segundo Barbosa e Sá (2009), a questão social na Amazônia a partir dos anos 1970, passa a ser mais evidenciada devido ao acentuado crescimento da população tanto no campo quanto na cidade.

No que se refere ao Estado do Amazonas, isso pode ser explicado a partir da implantação da Zona Franca de Manaus em 1967, que mobilizou a migração intensa de pessoas de vários Estados e regiões do país, bem como de outros países, ao mesmo tempo, o processo de industrialização e expansão do comércio oriundos dessa implantação, contribuíram para o aumento da pobreza, da desigualdade, insuficiência de serviços públicos (habitação, saúde e educação, principalmente) e mudanças no modo de vida e trabalho da população.

Para o enfrentamento da questão social na região, foram e continuam sendo criadas políticas sociais de acordo com o modelo imposto pelo Governo Federal, principalmente no que se refere a área de assistência social. De acordo com Scherer (2016), as políticas sociais, em particular, a assistência social, na região Amazônica seguiram trajetórias semelhante ao nível nacional, onde no período da colonização, as missões religiosas eram responsáveis pela realização de práticas assistenciais.

Diante disso, pode-se considerar que em sua trajetória histórica, a assistência na Amazônia apresenta-se desde o processo de formação da região, por meio de práticas com caráter de caridade e *benesse*, sendo tratada até a década de 30 como “caso de polícia” e de forma pontual e residual, até se tornar política pública com a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Teixeira (2008, p. 149) aponta que a partir da descentralização político-administrativa, diretriz contida na LOAS, se configurou que:

A descentralização criaria a expectativa e a oportunidade de tirar a Política de Assistência Social na Amazônia de sua visão padronizada, em que persiste o formato pensado para uma realidade urbano-industrial sul-sudeste. Entretanto, para que isso ocorra, a descentralização deve de ser mais do que simplesmente político-administrativa. Ela deve ser completada por uma descentralização fiscal, o que não ocorreu. O que vemos, portanto, na Amazônia, é que as políticas sociais continuam revelando e conformando um “padrão”, onde as práticas de uma única cultura – a cultura sul-sudeste – impõe-se como referência no planejamento dos ministérios, engessando a autonomia de estados e municípios. É assim para a educação, é assim para a saúde, é assim para a previdência, é assim para a assistência social.

Devido a tais fatores, é preciso que as políticas sociais, principalmente a Política de Assistência Social, considerem a complexidade e heterogeneidade da região Amazônica para que de fato sejam atingidos os objetivos os quais se propõem. Tal heterogeneidade que pode ser exemplificada a partir da diversidade ambiental, geográfica, cultural, social e principalmente de povos que vivem na região.

Tal reflexão é reafirmada por Maciel (2002, p. 134):

a assistência social precisa considerar, em sua elaboração, os modelos de articulação/regulação da vida cotidiana na heterogeneidade e complexidade da região [amazônica], para, em sua intervenção assistencial, fortalecer as redes mais frágeis presentes na luta pela sobrevivência diária. Este é, sem dúvida, um dos maiores desafios práticos, teóricos e políticos para a intervenção da área assistencial.

A ação do Estado na região, principalmente no que se refere as políticas sociais, deve considerar os aspectos sociais, culturais e ambientais que a constituem, executando políticas que atendam a realidade local e os sujeitos amazônicos em seus dilemas cotidianos, respeitando suas histórias, limitações, costumes e diversidade.

A partir disso, respeitando-se que a Amazônia brasileira e os estados que a constituem possuem particularidades e especificidades, que devem ser levadas em consideração em sua realidade na execução do Sistema de Proteção Social por intermédio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para o enfrentamento da questão social e suas múltiplas expressões.

De acordo com Teixeira (2013), a região amazônica se depara com um desafio peculiar no que se refere ao princípio de territorialidade presente no Sistema Único de

Assistência Social (SUAS). As particularidades da região exigem um certo cuidado na leitura e entendimento da sua realidade social, bem como a introdução de ativos que contribuam e potencializem a proteção social no âmbito do SUAS. Desse modo, a proteção social deve considerar as populações tradicionais como sujeitos possuidores de direitos, bem como o protagonismo de suas culturas, estas que se caracterizam como parte de suas histórias e das trajetórias de resistência na região.

Como já sinalizado anteriormente, a história da Amazônia foi e continua sendo marcada por intensos conflitos, principalmente por terras, onde as consequências recaíram nas populações tradicionais que foram expulsas de suas terras, suas culturas sofreram influências negativas do capitalismo, seus modos de vidas foram modificados, etnias foram dizimadas dentre outras consequências.

Em decorrência desses fatores,

Nesse rastro da destruição cultural, a Região, não obstante seus ativos, (que são pouco utilizados e potencializados nas políticas públicas), tem os piores indicadores sociais depois do Nordeste (em analfabetismo, trabalho infantil, saúde, etc..). É uma região onde ainda existe o trabalho escravo. Ocupa o segundo lugar no primeiro damismo dos municípios. Já vemos muitos indígenas desgarrados de suas etnias perambulando nas ruas, ou nas ocupações que estão no limiar entre a mendicância e o trabalho (TEIXEIRA, 2013, p. 191).

Dentre as particularidades presentes na Amazônia, esta autora destaca quatro componentes que considera responsáveis por afetar o trabalho do SUAS na região: 1) o território amazônico; 2) as etnias amazônicas e suas diferentes culturas; 3) conflitos, tensões e violência oriundos da introdução de formas de apropriação privada de terras; 4) ausência de espaços democráticos.

Explicita que esses componentes desencadeiam interferências e desafios na execução do SUAS nos seguintes sentidos: a distância dificulta o apoio financeiro, o processo de trabalho e a gestão das políticas públicas e sociais; a diversidade de formas de trabalho, de ocupações e de arranjos familiares característicos da região amazônica; a riqueza das florestas, da fauna, flora e de recursos naturais da região, mas que são apropriados pelo capital, deixando as populações amazônicas enfrentando a situação de escassez; e a precariedade da estrutura dos serviços de comunicação radial e virtual.

Considerando tais componentes, aponta que:

o SUAS na Amazônia há que ter uma perspectiva ético-política voltada ao reconhecimento do caráter multiétnico e pluricultural de suas populações, na busca da superação da barbárie em alguns municípios, em que explodem escândalos assustadores de sindicalistas e ambientalistas assassinados. A Amazônia, honrando o seu passado de heroísmo, deve imprimir radicalidade na institucionalização e adensamento do SUAS nos municípios amazônicos, no campo de sua infraestrutura, dos direitos de seus trabalhadores e em sua base de financiamento. Só assim podemos afirmar na região um serviço construído para um ambiente político democrático. Só assim podemos criar condições para o desmonte definitivo do provisório, do assistemático e do incerto nesta área. E um efeito simbólico com desdobramentos políticos e éticos (IDEM, p. 199 – 200).

Por meio desses apontamentos, pode-se refletir que a operacionalização do SUAS e das políticas públicas e sociais para o enfrentamento da questão sociais e suas múltiplas expressões na Amazônia, devem levar em consideração as complexidades, particularidades e heterogeneidade características da região, para que os objetivos propostos sejam atingidos e os direitos das populações amazônicas sejam viabilizados em consonância com a realidade apresentada.

Pode-se exemplificar essa questão conforme afirma Freitas (2017, p. 32)

É importante registrar que desde 2003, o Governo brasileiro tem implantado importantes programas sociais na Amazônia. Neste mesmo período, programas como Luz e Água para Todos, Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida possibilitaram a inclusão social de mais de três milhões de pessoas na região. As características geográficas, as grandes distâncias e a baixa densidade demográfica, os regimes climáticos e o alto índice pluviométrico na região tem sido obstáculos para maior eficiência e eficácia na implantação destes programas.

A afirmação acima expõe que as políticas públicas e sociais estão presentes na região e atendendo grande parte da população, porém as particularidades da região ainda permanecem como desafios a serem enfrentados para maior abrangência das ações, dos sujeitos demandatários dos serviços sociais e da eficiência e eficácia dessas políticas.

Torna-se necessário compreender a realidade da Amazônia a partir do âmbito territorial, dos povos e comunidades tradicionais, dos impactos ocasionados pela implementação de grandes projetos e dos conflitos por terras. A partir disso será possível elaborar inovações nas ações, serviços, programas e projetos na área da assistência social, adequando-os de acordo com as demandas específicas da região.

2.3. Programas de Transferência de Renda no Brasil: o Bolsa Família e seus antecessores.

A partir dos anos 1990, o Brasil apresenta uma conjuntura marcada por mudanças decorrentes do projeto neoliberal. Passa a adotar as recomendações de desenvolvimento elaboradas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) apresentadas no Consenso de Washington em 1989. Tais recomendações, dentre elas o controle do déficit fiscal; redução dos gastos públicos, principalmente na área social; reforma tributária e abertura de mercados, foram consideradas como a melhor alternativa para os problemas de estabilização econômica e de crescimento econômico enfrentados principalmente pelos países periféricos (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010).

Nesta perspectiva, as consequências expressam-se por meio do agravamento da pobreza, processo de desestruturação do mercado de trabalho desencadeando conseqüentemente um aumento significativo do desemprego e de relações de trabalho informais.

De acordo com Montañó e Duriguetto (2010) para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a redução dos gastos públicos na área social seria a melhor alternativa adotada pelos países periféricos para atingirem o status de maior equidade. Para essas instituições, o Estado pouparia mais recursos e conseqüentemente os mais pobres seriam atendidos.

Neste sentido, a melhor estratégia seria direcionar os gastos sociais públicos em programas seletivos e focalizados contra a pobreza e, é nesta lógica que ocorre a maior incidência e visibilidade dos Programas de Transferência de Renda como estratégias de enfrentamento à questão social e suas múltiplas manifestações, tais como a pobreza e o desemprego.

Os Programas de Transferência de Renda referem-se à transferência direta de recursos monetários a famílias ou indivíduos, ao mesmo tempo em que ofertam ações no âmbito da educação, saúde e trabalho, considerados como fatores que podem contribuir para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza que atinge a maioria da população brasileira.

Em âmbito internacional, os Programas de Transferência de Renda passam a ser considerados como instrumentos para responder as situações de desemprego e de enfrentamento à pobreza, tendo em sua defesa políticos, organizações sociais, organismos internacionais e estudiosos da questão social, que consideram os Programas de Transferência de Renda como mecanismo eficiente no enfrentamento à pobreza e ao desemprego; como substitutos de programas e serviços sociais; instrumento de redistribuição da riqueza

socialmente produzida; como política complementar aos serviços sociais básicos ofertados; voltados à inclusão social e como estratégia provisória que permite a inserção social e profissional dos indivíduos em um contexto onde pobreza e desemprego se fazem presentes de forma alarmante (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2014).

No Brasil, segundo as autoras, a inclusão da proposta de implementação dos Programas de Transferência de Renda na agenda pública iniciou em 1991, por meio de um Projeto de Lei do Senado que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy (PT – SP).

Tal programa tinha como proposta a instituição de um imposto de renda negativo⁸ para todas as pessoas maiores de 25 anos, residentes no Brasil e com renda mensal bruta menor que CR\$ 45,000. O Senado Federal deu parecer favorável, porém com algumas ressalvas, tal como a de que fosse implementado aos poucos e desde 1993 permaneceu na Câmara dos Deputados e na Comissão de Finanças e Tributação. De modo que tal proposta nunca foi aprovada pelo Congresso Nacional, que deu prioridade a outros projetos com ideias similares (IDEM).

A partir disso outras iniciativas de Programas de Transferência de Renda passam a ser criadas. No mês de janeiro de 1995, é instituído o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) na cidade de Campinas/SP, sendo implementado em março do mesmo ano. O programa tinha como foco famílias carentes, com rendimentos *per capita* inferiores a R\$35,00, residentes na cidade há pelo menos dois anos e com crianças de até 14 anos de idade, tendo prioridade aquelas famílias que vivenciavam situações de maior risco biológico e social e que tivessem crianças em nível de desnutrição e/ou nas ruas. Para participar do PGRFM, as famílias preenchiam uma ficha de cadastramento que fornecia informações necessárias para caracterizar a situação de pobreza vivenciada por elas, cuja transferência monetária apresentava-se como um complemento à renda.

Em 1996, a instituição de dois programas de transferência de renda ganhou destaque em nível nacional: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) resultou da ação do Governo Federal com apoio da Organização Internacional do Trabalho

⁸ Tal ideia tinha como base a proposta de Imposto Negativo de autoria de Milton Friedman, que propunha que quem ganhasse acima de um determinado piso (linda da pobreza) pagaria imposto de renda e, quem ganhasse abaixo desse piso, receberia uma renda mínima, em espécie, ou seja, um mecanismo de taxaço negativa (Silva; Yazbek; Giovanni, 2014).

(OIT), inicialmente com o objetivo de combater o trabalho de crianças no município de Três Lagoas/MG e posteriormente foi ampliado para todo o país.

O programa é implementado em parceria com Estados, municípios e sociedade civil e tem como objetivo a erradicação das piores formas de trabalho infantil nas zonas rurais e urbanas, bem como contribuir para a permanência e bom desempenho de crianças e adolescentes na escola. É voltado as famílias com renda mensal *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, composta por crianças e/ou adolescentes de 07 a 15 anos de idade, contribuindo para a frequência e permanência destes na escola, bem como a participação em ações socioeducativas, com uma transferência monetária como complementação à renda de suas famílias (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2014).

Continua os autores esclarecendo que o Benefício de Prestação Continuada (BPC), foi instituído em dezembro de 1995 e implementado em janeiro de 1996 em âmbito nacional. Vale destacar que já tinha sido previsto na Constituição Federal de 1988 e assegurado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

O BPC consiste em um benefício monetário de um salário mínimo voltado as pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e a pessoas com deficiência de qualquer faixa etária, consideradas incapacitadas para viver de maneira independente e para o trabalho, atendendo os seguintes critérios: ter renda familiar mensal *per capita* menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; não ter vínculo com algum regime de previdência social e não receber benefícios de qualquer tipo, não tendo desta forma condições de prover seu sustento e nem de tê-lo provido por sua família.

A coordenação do BPC é realizada pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social, sendo implementado e pago por unidades locais do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Apontam ainda que o processo de criação de programas de transferência de renda em âmbito nacional continuou e no mês de abril de 2001 foi instituído o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – “Bolsa Escola” de responsabilidade do Ministério da Educação e implementado em junho do mesmo ano. O público-alvo do programa eram famílias com renda mensal *per capita* menor que meio salário mínimo, com crianças e adolescentes de 0 a 14 anos de idade regularmente matriculados na escola. A transferência monetária consistia no valor de R\$15,00 mensais por filho, tendo um limite de até três filhos, totalizando R\$45,00. Como contrapartida era necessário a frequência escolar mínima de 85%.

Segundo os autores, ainda em 2001, tem-se a implementação do Programa Bolsa Alimentação com a finalidade de contribuir para a redução de deficiências nutricionais e a

mortalidade infantil vivenciadas pelas famílias em situação de pobreza, que consistia em uma transferência monetária para complementar a renda familiar e possibilitar melhorias na alimentação e na saúde.

Era vinculado ao Ministério da Saúde e tinha como público-alvo famílias pobres com gestantes, nutrizes e crianças na faixa etária entre 06 meses a 6 anos de idade. Os beneficiários deveriam participar de um conjunto de ações básicas na área da saúde, compromissos estes assumidos pelo responsável pelo recebimento do benefício. A permanência no programa era de 6 meses, sendo renovada a partir do cumprimento do conjunto de compromissos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2014).

As autoras explicitam que no ano de 2002 é criado o Programa Auxílio-Gás voltado as famílias em situação de pobreza, atendendo o critério de já estarem inseridas em programas do Governo Federal ou possuir renda mensal familiar *per capita* de até meio salário mínimo. Consistia em uma transferência monetária de R\$7, 50 por mês, sendo repassado a cada dois meses.

Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) nas eleições de 2002, no ano de 2003 ocorreu a unificação dos seguintes programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e PETI ao novo programa criado - Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, sendo transformada na Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. É um programa de transferência de renda com o objetivo de contribuir para a superação da pobreza de famílias extremamente pobres e pobres.

O PBF também busca a ampliação do acesso a serviços públicos relacionados aos direitos básicos do cidadão nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social e a articulação com outras ações e programas dos governos através das condicionalidades. O público-alvo são famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) que possuam renda per capita de até R\$178,00 com filhos na faixa etária de 0 a 17 anos e famílias extremamente pobres com ou sem filhos que possuam renda familiar per capita de até R\$89,00.

O Cadastro Único reúne informações sobre as famílias, tais como sobre cada um de seus membros, realidade socioeconômica, condições de moradia em que vivem e formas de acesso aos serviços públicos básicos, permitindo assim que o Governo Federal conheça a realidade das condições de vida da população e selecione as famílias para o PBF.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) que integra o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) é responsável pelas ações do PBF. A gestão e a

implementação do Bolsa Família seguem a diretriz de descentralização, onde são compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, além da articulação com a sociedade civil.

O Programa Bolsa Família possui três eixos de ação: a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares. A transferência direta de renda refere-se ao valor que é repassado para a família, que varia de acordo com o número de crianças, gestantes e lactantes que compõem a família. As condicionalidades se caracterizam como uma contrapartida, onde a família tem a responsabilidade de cumpri-las para poder receber o valor monetário. Já os programas complementares têm a finalidade de contribuir para a emancipação das famílias no âmbito financeiro, através de oficinas de inclusão produtiva, incentivo ao empreendedorismo, cursos de qualificação profissional dentre outras ações.

No eixo transferência de renda, o Programa Bolsa Família apresenta quatro tipos de benefício, por esse motivo o valor total recebido por uma família depende de sua renda mensal *per capita* e de sua composição familiar, onde a combinação desses benefícios resulta em valores diferenciados recebidos pelas famílias. São eles: Benefício Básico, Benefício Variável, Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) e Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP).

Tais benefícios são descritos no Quadro 01 abaixo:

Quadro 01 – Tipos de Benefícios do Programa Bolsa Família

BENEFÍCIO	DESCRIÇÃO
Benefício Básico	Voltado para famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$85,00).
Benefício Variável (BV) Obs. até cinco por família	<u>Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos</u> – valor de R\$39,00 pago às famílias que tenham crianças ou adolescente de 0 a 15 anos e renda mensal por pessoa de até R\$170,00. Tem como exigências o acompanhamento de saúde de crianças menores de 7 anos e a frequência escolar das crianças e adolescentes na faixa etária entre 6 e 15 anos de idade.
	<u>Benefício Variável Vinculado à Gestante (BVG)</u> – valor de R\$39,00 pago às famílias compostas por grávidas e com renda mensal por pessoa de até R\$170,00. São pagas nove parcelas mensais, sendo o benefício concedido se a gestante estiver realizando regularmente o pré-natal e identificada pelo Sistema Bolsa Família na Saúde.
	<u>Benefício Variável Vinculado à Nutriz (BVN)</u> – valor de R\$39,00 pago às famílias que tenham crianças de zero (0) a seis (6) meses de idade em

	sua composição. Consiste em seis parcelas mensais e para ser concedido é preciso que o bebê seja incluído no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
Benefício Variável Jovem (BVJ)	Valor de R\$ 46,00 pago às famílias com jovens de 16 e 17 anos de idade e renda mensal por pessoa de até R\$170,00. O jovem precisa estar matriculado na rede de ensino e ter no mínimo 75% de frequência escolar.
Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Voltado às famílias que mesmo recebendo os outros benefícios, continuam com renda mensal por pessoa menor que R\$85,00. Não existe um valor fixo, é calculado de acordo com a situação da renda de cada família e da quantidade de pessoas em sua composição.

Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do documento “O Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz: perguntas e respostas para os visitantes do Programa Criança Feliz do Ministério de Desenvolvimento Social, 2016.

Conforme exposto acima no Quadro 01, pode-se considerar que a renda e a composição familiar são os dois principais critérios que determinam o valor dos benefícios que serão pagos às famílias. Por tais motivos, encontram-se situações em que famílias possuem a mesma composição familiar, mas possuem renda familiar diferentes, logo os valores dos benefícios recebidos são diferentes.

Nesse sentido, concordamos com Silva (2016) que destaca que esses fatores comprometem a transparência do programa perante à sociedade e principalmente diante das famílias beneficiárias, pois vale destacar que as condições de vida da família são determinadas para além do critério renda, podendo sofrer influências por exemplo da aquisição de alguns bens, por ajudas recebidas de pessoas da própria família e/ou de terceiros, bem como por rendas provenientes de trabalho informal ou pelos chamados “bicos”, pelo local onde residem (urbano ou rural), entre outros fatores.

No eixo das condicionalidades, o PBF apresenta os compromissos das famílias beneficiárias em três áreas: educação, saúde e assistência social e entendida como,

as condicionalidades, também denominadas de contrapartidas ou compromissos, representam uma dimensão fundamental no desenho do BF por se colocarem como mediação entre o eixo compensatório do programa, expresso pelo benefício monetário, e o eixo estruturante, expresso pelos benefícios não monetários e programas e ações complementares.(SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 102)

Por representarem os deveres das famílias beneficiárias para que possam receber o benefício, o debate acerca das condicionalidades apresenta três concepções no contexto brasileiro de acordo com Silva e Carneiro (2016, p. 102-103)

Condicionalidades enquanto acesso e ampliação de direitos: refere-se a versão oficial do Programa Bolsa Família, onde as condicionalidades são consideradas como instrumentos que contribuem para o combate à pobreza e para o acesso aos direitos e serviços sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, bem como reforça a responsabilidade do Estado na oferta de tais serviços públicos e a responsabilidade das famílias beneficiárias de cumprirem os compromissos determinados pelo PBF.

Condicionalidades enquanto negação de direitos: considera as condicionalidades como infrações ao direito essencial à sobrevivência das pessoas, entendendo que a um direito não se deve ditar exigências, contrapartidas, compromissos ou condicionalidades, bem como destaca o papel do Estado como responsável por garantir as condições básicas necessárias de vida da população.

Condicionalidades enquanto questão política e imposição moralista conservadora: esta concepção apresenta uma perspectiva que considera que ninguém, principalmente as pessoas pobres, deve receber uma transferência de renda ou um benefício proveniente do Estado sem contrapartidas diretas. Logo, as condicionalidades são vistas como necessárias, bem como o controle, punição e desligamento caso não sejam cumpridas. Nesse sentido, as famílias beneficiárias são culpabilizadas pelo descumprimento de tais exigências, sem que sejam consideradas as condições subjetivas e objetivas que contribuíram para o descumprimento das condicionalidades do PBF, eximindo o Estado de sua responsabilidade nos fatores de infraestrutura social, da precariedade e/ou insuficiência dos serviços públicos ofertados que interferem no processo de cumprimento e descumprimento das condicionalidades do programa.

Pode-se concordar com as autoras acima, na afirmação de que as condicionalidades do PBF apesar de terem a finalidade de contribuir para impactos positivos no que se refere a autonomia das famílias beneficiárias, acabam por ferir o princípio da não condicionalidade, tendo em vista que todo cidadão tem direito a ter acesso ao trabalho, programas sociais e serviços básicos públicos.

Vale destacar que os serviços básicos públicos em grande parte do Brasil, são insuficientes e precários para atender as demandas das famílias beneficiárias do PBF, o que exige uma maior atuação do Governo Federal, Estados e municípios para a expansão de tais serviços. Desta forma se “estes fossem disponíveis e devidamente divulgados, seriam utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade”. (SILVA e CARNEIRO, 2016, p. 106).

Outro fator também destacado pelas autoras é o caráter punitivo atribuído às condicionalidades, que pode contribuir para o agravamento das situações de vulnerabilidades

e riscos sociais vivenciadas pelas famílias beneficiárias, que apresentam predisposições para o descumprimento de tais condicionalidades, sendo culpabilizadas por tais situações.

Recomendam que poderiam ser desenvolvidas ações educativas, com orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF para o acesso e utilização dos serviços básicos públicos disponíveis, logo as condicionalidades deveriam ser consideradas como recomendações às famílias e como dever do Estado de prover a proteção social dos cidadãos e de serviços sociais básicos de qualidade, destacando assim o caráter educativo das condicionalidades (IDEM).

No Programa Bolsa Família, a condicionalidade na área da educação é voltada a crianças e adolescentes na faixa etária entre 6 e 15 anos de idade que devem estar matriculados na rede de ensino e ter frequência escolar mensal mínima de 85% e adolescentes na faixa etária de 16 e 17 anos de idade devem ter frequência escolar mensal mínima de 75%.

O acompanhamento desta condicionalidade ocorre em âmbito municipal, sendo de responsabilidade do setor educacional, onde a cada dois meses o operador municipal responsável acessa o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do BF – Sistema Presença e imprime as listas contendo nomes dos alunos e suas escolas. Essas listas são enviadas às escolas que possuem alunos que são beneficiários do Programa para que seja registrado aquelas crianças e adolescentes que tiveram frequência escolar mensal abaixo do percentual exigido pelo PBF.

Os diretores das escolas devem registrar também os motivos das faltas e encaminhar o registro com as informações coletadas para a Secretaria de Educação do município, que é responsável por inserir no sistema essas informações e no final do período o Sistema Presença emite um relatório geral dos alunos com frequência abaixo do exigido e seus motivos, que é enviado para as escolas para que estas façam os encaminhamentos necessários de acordo com cada situação.

A condicionalidade na área da saúde é voltada a gestantes, nutrizes e crianças menores de 7 anos. Para gestantes e nutrizes os compromissos são a realização de pré-natal e de consultas em uma unidade de saúde mais próxima de sua residência, participação em atividades desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável para os responsáveis pelas crianças menores de 7 anos; tais responsáveis devem ainda levar as crianças às unidades de saúde para tomarem as vacinas necessárias e manter a caderneta de vacinação atualizada de acordo com o calendário de vacinas do Ministério da Saúde, bem como levar a criança nas unidades de saúde para acompanhamento nutricional e de desenvolvimento.

O acompanhamento desta condicionalidade é de responsabilidade do município, com articulação e organização entre a Secretária de Saúde e o responsável municipal pelo PBF. Consiste em ações de verificação de duas vezes ao ano do cumprimento de tal condicionalidade, onde os resultados dessa verificação são registrados no sistema do Ministério da Saúde – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde.

É utilizado também para o acompanhamento das condicionalidades o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) na assistência e na saúde, sendo elaborado um registro semestral pelo município, que é enviado às Secretarias Municipais de Saúde pelo Ministério da Saúde o Mapa de Acompanhamento que contém a lista das famílias beneficiárias do PBF com o perfil saúde, sendo encaminhado pelo coordenador municipal do PBF na área da Saúde às Unidades de Saúde para a coleta e registro das informações. Estas são repassadas para a Coordenação Municipal do Programa na Saúde e novamente repassadas para outros setores responsáveis (SILVA E CARNEIRO, 2016).

A condicionalidade na área da assistência social é voltada para crianças e adolescentes de até 15 anos de idade que estejam vivenciando situação de risco ou que foram retirados do trabalho infantil por meio do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e, devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) ofertados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e ter frequência mensal mínima de 85% nas atividades desenvolvidas.

O acompanhamento desta condicionalidade é realizado pelo Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Socioeducativas e de Convivência do PETI (SISPETI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que acompanha a frequência dos beneficiários do PETI nas ações socioeducativas. As informações contidas no SISPETI são encaminhadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social para a Secretaria de Renda e Cidadania (SENARC), informações estas que dizem respeito às famílias que são beneficiárias do PBF.

Além de terem frequência mensal mínima de 85%, as crianças e adolescentes participantes do SCFV do PETI devem ser acompanhadas por técnicos dos CRAS e/ou Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS).

As atividades desenvolvidas pelo SCFV ocorrem no contra turno ao da escola, com o objetivo de proporcionar um espaço de convivência, de formação para a participação e cidadania, contribuir para o processo de desenvolvimento do protagonismo e da autonomia destas crianças e adolescentes, possuindo um caráter lúdico, cultural e esportivo., que, geralmente é ofertado no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do território de

abrangência e articulado ao Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) (SILVA E CARNEIRO, 2016).

A gestão das condicionalidades do PBF em nível federal é de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), este que faz o acompanhamento de forma articulada com o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o Ministério da Saúde (MS). Em âmbito municipal, este acompanhamento deve ser realizado de forma intersetorial entre as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social.

Como já assinalado anteriormente, são utilizados sistemas informatizados com dados referentes a cada condicionalidade, com a finalidade de manter o controle sobre o monitoramento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias que estão vivenciando situação de descumprimento das condicionalidades. Tal monitoramento é realizado pelo Sistema de Gestão de Condicionalidades (SICON), uma ferramenta digital que integra as informações referentes ao acompanhamento das condicionalidades nas áreas de Educação e Saúde, consolidando tais informações.

A Portaria nº 251 de 12 de dezembro de 2012 que regulamenta a Gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, apresenta os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades, que são os seguintes:

- I - advertência, no primeiro registro de descumprimento;
- II - bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento;
- III - suspensão do benefício, por dois meses, a partir do terceiro registro de descumprimento, e reiteradamente, a partir da ocorrência de novos episódios de descumprimento; e
- IV - cancelamento do benefício, observados alguns procedimentos (BRASIL, 2012).

Desta forma, no 1º descumprimento a família apenas recebe uma advertência mas continua recebendo o benefício; no 2º descumprimento a família tem o benefício bloqueado por trinta dias, mas no mês seguinte recebe a parcela acumulada junto com a do mês referente; no 3º descumprimento ocorre a suspensão do benefício da família por sessenta dias e caso continue em descumprimento, a situação de suspensão é mantida, somente sendo revertida após a família voltar a cumprir as condicionalidades nos próximos seis meses; no 4º descumprimento ocorre novamente a suspensão do benefício durante sessenta dias, ficando sem recebe-lo e; no 5º descumprimento o benefício é cancelado se permanecer descumprindo as condicionalidades após doze meses do registro no SICON.

O acompanhamento das famílias beneficiárias em descumprimento de condicionalidades de acordo com Silva e Carneiro (2016), inicia com a ação do poder público que deve identificar os motivos do não cumprimento, só depois é que serão realizadas ações voltadas ao acompanhamento das famílias que se encontram em situação de descumprimento.

As famílias consideradas em situação de descumprimento de condicionalidades são informadas da aplicação do efeito por meio de notificação escrita endereçada ao responsável familiar e/ou por mensagem no extrato bancário da família. As famílias podem procurar a gestão do PBF no município para o esclarecimento de dúvidas ou questionar o efeito aplicado, bem como apresentar recursos com justificativas para que tal efeito seja suspenso, o registro é feito no SICON.

Nos casos em que o recurso é deferido, o benefício será desbloqueado e a família retornará a recebê-lo. O responsável por avaliar os recursos no SICON é o município, que deve sinalizar a inserção de uma família em atividades de acompanhamento, registrar informações sobre essa família e apresentar as ações, atividades, serviços ou encaminhamentos que estão ou serão realizados com as famílias.

O acompanhamento familiar é realizado por meio do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) pelas equipes técnicas dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) ou por entidades associadas da Proteção Social Básica (PSB) ou Proteção Social Especial (PSE) e, são realizadas atividades socioassistenciais com as famílias de acordo com as situações identificadas.

Segundo Silva e Carneiro (2016), o acompanhamento familiar é considerado como um instrumento que possibilita trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que influenciam diretamente para que a família não consiga cumprir as condicionalidades do PBF, buscando contribuir para a manutenção da transferência monetária, bem como para a inclusão das famílias em atividades do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e em serviços que constituem outras políticas setoriais.

A importância do acompanhamento familiar caracteriza-se por possibilitar sinalizar os diferentes motivos que dificultam que as famílias tenham acesso aos serviços básicos públicos de educação, saúde e assistência social.

Logo, isto recai no não cumprimento das condicionalidades do PBF, além de apresentar motivos por exemplo, relacionados a problemas familiares, na escola e de saúde, dentre outros. Neste sentido, concordamos com Silva e Carneiro (2016, p. 115) sobre o acompanhamento familiar:

[...] embora importante por buscar contribuir para a minimização das vulnerabilidades identificadas nas famílias, não tem conseguido trabalhar os fatores limitantes do acesso das famílias aos serviços sociais e assistenciais. Esse aspecto aponta para a necessidade de estabelecimento de interfaces principalmente entre as áreas de Educação, Assistência Social e Saúde no intuito de um acompanhamento familiar global.

Isso será melhor exemplificado no próximo capítulo que apresentará os dados da pesquisa de campo realizada nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) das zonas Norte e Cidade Nova.

O eixo de ações/programas complementares, denominados de benefícios não monetários, referem-se a oferta através da União, Estados, municípios e sociedade civil de ações e programas para possibilitar o desenvolvimento das capacidades das famílias beneficiárias do PBF, de forma a contribuir para a superação das situações de extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade social por elas vivenciadas.

Tais ações e programas apresentam seu conteúdo nas áreas de educação integral, alfabetização de adultos, saúde materno-infantil e qualificação profissional, dentre outros, mediante parcerias intersetoriais (Brasil, 2015).

Entre as ações e programas que constituem esse eixo, Silva (2016) destaca os seguintes:

- Ações Emergenciais de Enfrentamento aos Efeitos da Estiagem;
- Agricultura Familiar: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF);
- Bolsa Verde;
- Carta Social;
- Passe Livre para Pessoas com Deficiência;
- Tarifa Social de Energia;
- Telefone Popular;
- Acesso a creches para crianças de 0 a 4 anos beneficiárias do PBF;
- Brasil Alfabetizado;
- Programa Mais Educação;
- Isenção de Taxa de Concurso Público;
- Minha Casa Minha Vida (MCMV);
- Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ) – Bolsa Família;
- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC);
- Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)

Diante da trajetória dos programas de transferência de renda exposta até aqui, conforme afirmam Silva, Yazbek e Giovanni (2014), a Política de Assistência Social no

século XXI tem como característica principal a prevalência dos programas de transferência de renda como eixo central do Sistema de Proteção Social para o enfrentamento à pobreza.

O Programa Bolsa Família, principal e maior programa de transferência de renda brasileiro, de acordo com várias pesquisas científicas oficiais e independentes, tem sido o principal responsável pela redução da extrema pobreza, da pobreza e da desigualdade no Brasil, além disso apresenta impactos positivos na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, na redução da evasão escolar, melhoria na frequência escolar e no acesso aos serviços de saúde, dentre outros.

Partindo disso, o próximo item abordará o acompanhamento e o descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família na Cidade de Manaus, Amazonas, apresentando a realidade manauara do Estado que compõe a Amazônia Brasileira, região que apresenta particularidades sociais, econômicas, políticas e culturais em sua composição.

CAPÍTULO III

O ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA ZONA NORTE DE MANAUS

Neste capítulo serão expostos os dados coletados, estes que foram analisados, interpretados e sistematizados. Os dados são oriundos das entrevistas realizadas com profissionais de dois Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) da Zona Norte da Cidade de Manaus e da aplicação de formulários com 10 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo 05 famílias referenciadas de cada CRAS. O conteúdo das perguntas refere-se ao Programa Bolsa Família e suas condicionalidades, buscando contribuir para a análise do acompanhamento e do cumprimento ou não de condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus.

3.1 O Programa Bolsa Família na Cidade de Manaus

A Cidade de Manaus, capital do Amazonas, possui uma população de 2.130.264 pessoas, com um território de 11.401,092 km² e 63 bairros de acordo com o estudo Estimativas da População 2017 do IBGE. Seu Produto Interno Bruto (PIB) é de R\$ 51,3 bilhões, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,737 e o Índice de Vulnerabilidade é de 0,377 (média vulnerabilidade) de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal de 2015.

De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) de 2018 do IBGE, no Estado do Amazonas 14,4% da população encontra-se em situação de extrema pobreza. Considerando a linha da pobreza proposta pelo Banco Mundial onde encontram-se em situação de pobreza pessoas com rendimentos de até US\$ 5,5 por dia, ou R\$406,00 por mês, e em situação de extrema pobreza pessoas com rendimentos inferiores a US\$1,90 por dia (R\$140,00 por mês), em 2016, 49,9% da população estava em situação de pobreza. Já em 2017, esse percentual reduziu para 47,9% da população. No que se refere a extrema pobreza, 13,8% da população do Estado encontrava-se em tal situação em 2016, já em 2017 a proporção foi de 14,4%. Na capital Manaus, 35,6% da população em situação de extrema pobreza. Houve também crescimento da desigualdade no período em questão, no Amazonas o Índice de Gini de 0,572 foi para 0,607 respectivamente. Na Cidade de Manaus, de 0,558 foi para 0,607.

O Programa Bolsa Família (PBF), sendo um programa de transferência de renda encontra-se inserido no âmbito da Proteção Social Básica (PSB), um dos níveis de proteção

da Política de Assistência Social conforme já salientado anteriormente, bem como no campo de atuação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são as unidades responsáveis pela sua implementação nos municípios.

Em nível municipal, a gestão do PBF e do Cadastro Único é de responsabilidade do Gestor Municipal, profissional que é indicado pelo prefeito. É o Gestor Municipal que deve realizar a articulação entre as áreas de Educação, Saúde, Assistência Social e outras para desta forma viabilizar a gestão do PBF e do Cadastro Único, bem como é o principal interlocutor com o Ministério de Cidadania – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social no que se refere ao PBF e ao CadÚnico (MDSA, 2017).

A operacionalização do Programa Bolsa Família na Cidade de Manaus – AM é realizada pela Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMMASC), por meio do Departamento de Proteção Social Básica (DPSB). Os serviços socioassistenciais, projetos e programas dentre eles o PBF, são desenvolvidos conforme já citado, nos CRAS. Em Manaus, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são distribuídos em zonas distritais e em áreas de abrangência, totalizando vinte (20) unidades, conforme disposto no Quadro 02 a seguir:

Quadro 02 - Zonas e áreas de abrangências dos CRAS na Cidade de Manaus – AM.

ZONA	CRAS	ÁREA DE ABRANGÊNCIA
ZONA NORTE	Alfredo Nascimento	Cidade de Deus I e II, Conj. Alfredo Nascimento I e II, Aliança com Deus, Com. N. Sra. De Fátima II e Lot. Fazendinha.
	Cidade Nova	Cidade Nova I – Núcleos: 1, Conj. Osvaldo Frota I e II, Conj. Américo Medeiros, Conj. Sérgio Pessoa Neto, Conj. Renato Souza Pinto I e II, Conj. Canaranas I, II e III, Conj. Francisca Mendes I e II, Invasão Francisca Mendes, Com. Riacho Doce I, II e III, Com. Raio de Sol, Com. Simão Cardoso, Conj. Carlos Braga, Conj. Galiléia, Conj. Ribeiro Junior, Cidade Nova II – Núcleo 7 e 8, Conj. Baixada Fluminense, Conj. Vila Real, Lagoa Azul, Nova Cidade, Conj. João Paulo, Conj. Buritis, Invasão Pq. Buritis, Pq. Eduardo Braga, União da Vitória, Com. União da Vitória, Conj. Hab. Cidadão do 1 ao 9, Conj. Hab. Cidadão 11 e 12, Zona Rural – BR 174, Colônia Japonesa, Ramal do Pau Rosa (Km 21) e Loteamentos, AM 010 (até Km 41), Com. Extrativista Caldeirão e Invasão Lagoa Azul.

	Terra Nova	Terra Nova I, II e III, Lot. Luizinho, Com. Florestal I e II, Com. Jesus Me Deu, Com. Santa Marta, Novo Israel I, II e III, Com. América do Sul, Com. Celebridade, Com. São Luiz, Com. José Bonifácio, Pq. Canaã, Santa Etelvina, Conj. Res. Viver Melhor I, Lot. Agnus Dey, Lot. Jardim Fortaleza, Lot. Jardim Raquel, Lot. Santa Tereza, Lot. Rio Piorini I ao IV, Lot. Cidadão Manauara, Com. Acara, Com. Novo Milenium, Com. Paraíso Verde, Invasão São João, Monte das Oliveiras, Invasão Monte Cristo, Com. Luiz Otávio, Monte Pascoal, Colônia Santo Antônio, Vale do Sinai, Monte Sinai, Conj. Manoa, Lot. Bom Pastor, Lot. Santo Antônio.
	Mutirão	Conj. Amazonino Mendes I e II, Novo Aleixo I, II e III, Cidade Nova II: Núcleo 2 a 24 (menos 7 e 8), Conj. Amadeu Botelho, Conj. Boas Novas, Pq. Das Garças, Águas Claras, Com. N. Sra. Do Perpétuo Socorro, Com. N. Sra. De Fátima I.
	Nossa Senhora da Conceição	Conj. Gustavo Nascimento, Monte São, Conj. Braga Mendes, Conj. Res. Viver Melhor 2 e 3, N. Sra. Da Conceição, Conj. Res. Bem Hur e Com. Res. Vila Nova.
ZONA SUL	Cachoeirinha	Cachoeirinha, Praça 14 de Janeiro, Petrópolis, Conj. Jardim Petrópolis, São Sebastião, São Francisco.
	Japiim	Japiim I e II, Conj. Atílio Andrezza, Japiimlândia, Conj. Nova República, Coroado I, II e III, Ouro Verde, Com. Santa Luzia, Vale do Amanhecer e Distrito II (exceto Conj. Lula).
	Betânia	Betânia, Raiz, Santa Luzia, Educandos, Morro da Liberdade.
	Crespo	Crespo, São Lázaro, Lagoa Verde, Colônia Oliveira Machado, Aterro (Igarapé) do 40, Distrito Industrial I, Mauzinho I e II, Pq. Mauá, Jardim Mauá, Vila da Felicidade, Manaus 2000, Vila Buriti.
ZONA OESTE	Compensa I	Compensa I, São Jorge, Vila da Prata, Santo Antônio e São Geraldo.
	Compensa II	Compensa II e III, Ponta Negra, Santo Agostinha, Conj. Vila Marinho, Tarumã, Tarumã Açú, Campos Sales, Com. Pq. Riachuelo, Pq. São Pedro, Pq. Rio Negro I e II, Pq. Solimões I e II, Conj. Hab. Cidadão 10, Com. Ribeirinha N. Sra. de Fátima (Rio Negro).
	Glória	Glória, São Raimundo, N. Sra. Aparecida, Centro, Presidente Vargas (Matinha).
ZONA CENTRO – OESTE	Alvorada I	Alvorada I e II, Dom Pedro I e II, Conj. Kíssia, Conj. Jardim Tropical, Conj. Canaã, Conj. Deborah, Com. Ouro Verde.
	Alvorada III	Alvorada III, Lírio do Vale I e II, Conj. Flamanal, Planalto, Nova Esperança I e II, Conj. Campos Elíseos, Conj. Belvedere, Conj. Versalles.
	Redenção	Redenção, Conj. Hiléia I, II e III, Bairro da Paz, Conj. Ajuricaba, Com. Santa Bárbara, Conj. Eduardo Gomes e Conj. Santos Dumont.

	União	Bairro da União, Aleixo, Adrianópolis, Flores, Pq. Das Nações, Conj. Habitacional Beija Flor I e II, Conj. Rio Maracanã I e II, Com. Santa Cruz, Com. Ozias Monteiro, Conj. Hab. Mundo Novo, Com. Mundo Novo, Conj. João Bosco, Conj. Hab. Pq das Laranjeiras, N. Sra. das Graças (Beco do Macedo), Chapada, Pq 10 de Novembro, Conj. Res. Shangrilá.
ZONA LESTE	Colônia Antônio Aleixo	Colônia Antônio Aleixo, Puraquequara, Comunidades Ribeirinhas, Conj. Lula.
	Prourbis	Jorge Teixeira I, II, III e IV, João Paulo I, II, III e IV, Val Paraíso (Morro da Catita), Com. Coliseu, Bairro Novo, Com. Chico Mendes, Nova Floresta, Santa Inês, Ramal Nova Esperança, Ramal do Brasileiro, Ramal do Ipiranga.
	São José III	São José I, II (incluindo etapa B) e III, São José dos Campos, Zumbi I, II e III, Armando Mendes, Com. Da Sharp, Lot. Castanheira, Conj. Castanheira, Colina do Aleixo.
	São José IV	São José Operário IV, Com. de Deus, Gilberto Mestrinho, Grande Vitória, Nova Conquista, Nova Vitória, Novo Reino I e II, São Lucas I e II, Cidade do Leste e Tancredo Neves.

Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do folder da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASC). Disponível em: > <http://semmasdh.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/Reordenamento-atualizado-2018-1.jpg>>.

Para esse estudo, escolhemos a Zona Norte da cidade, área mais populosa com 6.000 km², dez bairros e um total de 501.055 habitantes, sendo o bairro Cidade Nova o mais populoso de Manaus totalizando 121.135 habitantes de acordo com o Censo de 2010 do IBGE. Os CRAS em que se realizou a pesquisa foram o Terra Nova (Via Norte) e Cidade Nova, por atenderem entre bairros, conjuntos, comunidades e loteamento 51 e 41 locais respectivamente, com demandas mensais aproximadamente de 2.161 e 2.083 usuários de acordo com dados do Registro Mensal de Atendimentos (2018).

As entrevistas foram realizadas com três (3) profissionais de cada CRAS responsáveis pelo atendimento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades e participantes do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF), sendo uma coordenadora e duas assistentes sociais de cada CRAS, valendo destacar a ausência do psicólogo e do pedagogo no quadro da equipe técnica de referência de ambos os CRAS e da coordenadora de um dos CRAS que no momento da pesquisa estava de férias, totalizando cinco (5) profissionais. Os CRAS foram renomeados como CRAS 01 e CRAS 02 para resguardar a identidade das profissionais entrevistadas.

De acordo com dados disponibilizados no site eletrônico da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMMASC), no ano de 2018 o PAIF acompanhou 15.134 famílias na Cidade de Manaus, sendo 960 famílias do CRAS Via Norte e 430 do CRAS Cidade Nova (RELATÓRIO DE REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS, 2018).

Também foram sujeitos dessa pesquisa através da aplicação de formulários com perguntas abertas e fechadas, cinco (5) famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em situação de descumprimento de condicionalidades referenciadas em cada CRAS, totalizando dez (10) famílias.

Segundo o Relatório *Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município* (2018) do mês de dezembro do Ministério do Desenvolvimento Social – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, em Manaus 127. 673 famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, o equivalente a 19,31% da população do município, onde 18.407 dessas famílias se não estivessem inseridas no programa, estariam em situação de extrema pobreza. No que se refere a estimativa de famílias pobres residentes no município, a cobertura do programa é de 99,17%, o que significa que Manaus está próximo da meta de atendimento do programa.

No que se refere as condicionalidades, foco central desta pesquisa, de acordo com o referido relatório, sobre a condicionalidade de Educação, em Manaus 172.936 crianças e adolescentes de 6 a 17 anos beneficiários do Bolsa Família precisavam ter a frequência escolar acompanhada no último bimestre. Deste total, foram acompanhadas 161.945. Logo, 93,64% dessas crianças e adolescentes tiveram a informação de frequência escolar registrada nesse período.

Na condicionalidade da área da Saúde, no último semestre foram acompanhadas 108.283 famílias, sendo que destas, o município conseguiu acompanhar 87.821 famílias, correspondendo a um acompanhamento de 81,10%.

Em relação ao descumprimento de condicionalidades em dezembro de 2018, em Manaus 1.525 famílias encontravam-se em fase de suspensão, dessas famílias, 157 apresentaram registro de Acompanhamento Familiar no Sistema de Condicionalidades do PBF (SICON).

3.2 O acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social Terra Nova e Cidade Nova.

O SUAS preconiza que o acompanhamento familiar realizado pelo CRAS deve ter como público prioritário as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do PBF e os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), considerados como indivíduos mais vulneráveis (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

O acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família ocorre quando é verificado que por algum motivo as famílias não conseguiram cumprir a condicionalidade da saúde /ou da educação, onde tal acompanhamento permite identificar as situações de vulnerabilidades e riscos sociais vivenciadas por essas famílias. As famílias em fase de suspensão que apresentarem descumprimento reiterado de condicionalidades devem ser inseridas no serviço socioassistencial de acompanhamento familiar e tal acompanhamento deve ser registrado no SICON (MDS, 2014).

As instituições responsáveis pelo acompanhamento das famílias em fase de suspensão são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e/ou os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)⁹.

Questionadas sobre como é realizado o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no CRAS 01 e 02, temos os seguintes depoimentos:

Primeiramente a gente atende a família por demanda espontânea, quando elas não sabem o que houve, só sabem que bloqueou e aí nós damos orientação e agendamos pra essa reunião que fazemos no mês de descumprimento. Porque como a gente conversou ainda pouco, a área permite, a quantidade de pessoas a sala permite. Então a gente realiza mensalmente uma reunião, perdão, mensalmente não, era pra ser mensalmente mas depois da gente ter experimentado durante o ano que as famílias não vinham, a gente passou a ter essa estratégia, onde uma reunião a cada mês de bloqueio, de cada repercussão e que as famílias só seriam atendidas, registrando o recurso no sistema se viessem pra essa reunião, aí deu certo, encheu a sala, 45 pessoas que foi a média de pessoas que vieram nessa última reunião, mostrou que essa estratégia então funciona. Então essa é a forma: explicar que o benefício foi bloqueado ou suspenso por conta das

⁹ Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009, p. 19).

faltas na escola e encaminhar pra essa reunião, explicando que as reuniões são pra que eles tenham informações a respeito do sistema, de como funciona o Sistema de Condicionalidades, pra quê que serve e como eles podem evitar também que seja bloqueado, porque muitas das vezes é só uma falta de informação entre a família, uma falta de comunicação entre a família e as pessoas da escola (ASSISTENTE SOCIAL 03 DO CRAS 2, 2018).

quando elas [famílias] chegam aqui é feita uma consulta, tem uma área administrativa PAIF que ela consulta um sistema que a gente chama de SIGPBF que é para verificar em relação às condicionalidades se ocorreram faltas. Então quando a entrevistadora, a pessoa administrativa verifica que houveram sim faltas, elas são orientadas a trazer uma declaração com a porcentagem da frequência escolar referente ao mês da falta então ela verifica quais são os meses que houveram as faltas, quem é a criança e qual é a porcentagem que a criança obteve naquele mês Então ela sabendo as informações preliminares, ela recorre a escola pra conseguir essa declaração e trazer aqui pro CRAS e é marcada uma reunião. Então nessa reunião de orientação que a gente chama de reunião SICON que é o do Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, ela comparece na reunião e ouve esclarecimento do que significa advertência, bloqueio, suspensão, caso as faltas sejam reiteradas, quais são as repercussões que acontecem no benefício delas. Então essas famílias que vem com demanda espontânea, os filhos eles são encaminhados para o Serviço de Convivência, nós só temos Serviço de Convivência pela manhã, nós temos esse problema até pela localização do CRAS, a gente tem certa dificuldade com que as famílias participem do Serviço de Convivência pra crianças e adolescentes, nós encaminhamos pra esse serviço e as famílias que a gente verifica aquela reiteração não só em relação a suspensão, mas quando a gente verifica reiteração e bloqueio também, nós colocamos essas famílias na Família PAIF e trabalhamos diversos temas como o alcoolismo, de drogadição, de violência contra a mulher e empreendedorismo (ASSISTENTE SOCIAL 02 DO CRAS 01, 2018).

Como pode-se notar a partir dos depoimentos acima, o acompanhamento só é realizado com as famílias que se encontram em situação de suspensão, estas participam de atividades que envolvem oficinas PAIF com diversos temas e de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no período que dura de 3 a 6 meses.

Vale destacar que nos dois CRAS pesquisados, é utilizada como estratégia de atendimento coletivo a chamada reunião SICON com as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, porém importa salientar que no período da pesquisa de campo, o CRAS 1 realizou 7 (sete) reuniões SICON com público de 15 a 20 pessoas em cada, enquanto o CRAS 2 realizou apenas 1 (uma) com público de 45 pessoas.

Isto porque o CRAS 1 além da pouca estrutura que possui, pois, a sala para realizar tais reuniões tem capacidade apenas para 20 (vinte) pessoas, possui uma demanda de descumprimento de condicionalidades superior ao CRAS 2, conforme afirma a Coordenadora

do CRAS 1 “quando eu entrei no CRAS 1, a gente verificou que tinha um público de condicionalidades em grande proporção, porque do outro CRAS que eu vinha, a gente não tinha tantas questões de condicionalidades, aqui eu cheguei a fazer num dia 17 atendimentos de condicionalidade” (COORDENADORA DO CRAS 1, 2018).

Já o CRAS 2 apresenta uma estrutura melhor e maior do que o CRAS 1 e a demanda de descumprimento de condicionalidades do PBF no ano de 2018 foi de 450 famílias no CRAS 1 e de 398 famílias no CRAS 2. Vale destacar que o número de famílias referenciadas pelo CRAS 1 é de 29.000 e 22.680 famílias referenciadas pelo CRAS 2.

Percebe-se que a falta de uma estrutura que comporte a demanda apresentada ao CRAS 1 e a sua localização interferem no atendimento e no acompanhamento dessas famílias em situação de descumprimento de condicionalidades e até mesmo no trabalho dos próprios profissionais, conforme relata a Assistente Social 02 do CRAS 1:

Até o próprio CRAS, as vezes nós trabalhamos muito e é necessário também um processo de reflexão até profissional em relação a essas condicionalidades. Porque como a demanda do CRAS 1 ela é muito ampla, se a gente não se der conta a gente vai começar fazendo um trabalho robotizado. A gente tem algumas dificuldades de chegar na comunidade pelo transporte, pela falta de técnicos, então essa gestão da condicionalidade, por falta de recursos humanos, por falta de recursos até estruturais da própria unidade, ela dificulta muito o acompanhamento dessas condicionalidades (ASSISTENTE SOCIAL 02 DO CRAS 1, 2018).

Pode-se considerar por meio do relato acima, que a realidade do CRAS 1 no que se refere aos recursos estruturais não condiz com o que preconiza as leis, regulamentações vigentes e os documentos de orientação para a execução dos serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social, como é o caso do documento Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (2009), onde consta que o espaço físico do CRAS é um dos elementos importantes a serem considerados para o seu funcionamento, pois o “SUAS pretende superar a prática de assistência social como uma política pobre, destinada aos mais pobres, por meio de ações pobres, ofertadas em unidades pobres” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS, 2009, p. 47).

Neste sentido, é fundamental que os recursos estruturais do CRAS sejam mínimos para que a oferta dos serviços socioassistenciais no âmbito da proteção básica e o atendimento por ele oferecidos sejam realizados, o que infelizmente não condiz com a realidade do CRAS 1, devido a seu espaço físico pequeno e pela sua localização.

De acordo com as Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (2009), o CRAS deve ofertar obrigatoriamente o PAIF, além de outros serviços sociassistenciais no âmbito da proteção social básica, logo, é uma unidade pertencente a rede socioassistencial no nível da proteção social básica, que diferente das outras, além de ofertar serviços e ações, possui funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com as famílias, através do PAIF e de gestão territorial.

3.2.1 A percepção dos profissionais

Questionados se as condicionalidades do Programa Bolsa Família geram impactos nas condições de vida das famílias beneficiárias, para as cinco profissionais entrevistadas, as condicionalidades geram impactos para essas famílias, principalmente no campo econômico, valendo destacar os depoimentos a seguir:

Sim, por exemplo, quando a família ela fica em bloqueio ou suspensão, bloqueio é um mês, suspensão dois meses sem o pagamento, a gente percebe muito esse público vindo recorrer por exemplo a outros benefícios, como cesta básica. Então a condicionalidade ela influencia sim na mudança de comportamento da família [...]eu já tive acompanhamento de famílias que de fato depois da orientação dada, consegui compreender que é uma obrigação dela, é um dever, é uma condição dela manter a frequência escolar para poder receber o benefício do Bolsa Família, então sim (COORDENADORA CRAS 1, 2018).

Ele gera impacto porque no momento que eu tenho um benefício, a partir do bloqueio, né, que eu necessito desse benefício, eu entendo as condicionalidades. A partir do momento que eu tenho esse bloqueio ou a partir do momento que eu tenho essa suspensão, algumas famílias têm aquele pensamento que “ah, eu sou quero receber o Programa Bolsa Família como uma mera transferência de renda”, mas a maioria das famílias eu não entendo assim, elas querem sim que seus filhos estudem, mas elas necessitam daquele benefício, até porque o benefício ele minimiza a situação de pobreza, ele não acaba com a situação de pobreza.[...] se eu tenho uma gestão de condicionalidades, se eu tenho algumas prerrogativas de obrigar a família a cumprir condições de educação e saúde, eu como Poder Público, o Poder Público precisa garantir escola, saúde, segurança e transporte e o que a gente verifica é que o Poder Público não garante. Ele [PBF] ajuda sim porque muitas famílias vêm, analisam e a gente fala sobre a questão da importância da educação, a gente sente o efeito, minimiza, diminui, às vezes acontece que continua reiterada, mas a gente verifica também que houve uma diminuição no número de faltas. [...]ele gera impacto sim, mas poderia gerar muito mais. [...]Então essas falhas [de execução do PBF e do Poder Público] assim unidas acabam repercutindo na própria família e as vezes você entende que a família é culpabilizada por tudo “não, se a criança não tá indo, não tem vale transporte é culpa da família, se não tem alimentação é culpa da família”. Então não é o que o programa prerroga, mas acaba que as

próprias famílias arcam, por isso que eu digo: as condicionalidades não são para ser uma penalidade, mas acabam sendo uma penalidade na vida das famílias sim, infelizmente (ASSISTENTE SOCIAL 02 DO CRAS 1, 2018).

Gera, porque a maioria dessas famílias elas tem a questão do, a renda ela influencia né na vivência das pessoas. Então geralmente essas famílias por algumas dificuldades acaba negligenciando a questão da escola, da saúde. O que que é saúde? É vacina, é preventivo, né, todo um retorno. Então na verdade essas condicionalidades elas fazem pra que favoreçam a própria família de ter aquele compromisso de levar a criança pra escola, as vezes a família chega aqui “Ah mas só faltou 3 dias”, mas a partir de 5 dias já cai em condicionalidade, quer dizer aquela família ela é chamada atenção pra cumprir aquilo. Eu creio que isso seja mais favorável pra família (ASSISTENTE SOCIAL 04 DO CRAS 2, 2018).

Pode-se perceber nos depoimentos acima que as condicionalidades se apresentam para as famílias como obrigações, condições para continuarem recebendo o benefício, sendo que no âmbito do Programa Bolsa Família, essas condicionalidades não devem ser encaradas como penalidade, mas acabam se tornando uma penalização na vida das famílias beneficiárias quando estas não conseguem cumpri-las.

Neste sentido, as condicionalidades apresentam impactos positivos (acesso e permanência de crianças e adolescentes na escola, sensibilização sobre a importância da educação, acesso aos serviços básicos de saúde, dentro outros) e negativos (culpabilização e penalização das famílias que devido a situações diversas não conseguem cumprir as condicionalidades, o que agrava a situação de vulnerabilidade social vivenciadas por elas, pois, para muitas, o valor recebido do programa é a sua única renda). Neste sentido:

A perspectiva de punir as famílias que não cumprirem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos de promoção social do Programa. Nesta direção, não se pode deixar de considerar as condições que as famílias pobres dispõem para atender as requisições impostas, tendo em vista as dificuldades cotidianas de sobrevivência a que a maioria está exposta (MONNERAT ET AL, 2007, p. 1461 – 1462)

A questão das condicionalidades analisadas a partir dos depoimentos das profissionais nos remete ao estudo de Silva e Carneiro (2016) sobre as três concepções de condicionalidades no campo do PBF presente no debate brasileiro, já explanado no capítulo anterior. As condicionalidades enquanto questão política e imposição moralista conservadora, “considera legítimas e desejáveis as condicionalidades enquanto mecanismos de educação dos pobres e cobra dos governos o controle e punição com o desligamento dos beneficiários de

programas sociais que não cumpram com as exigências impostas pelas condicionalidades (SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 103).

Partindo dos depoimentos das profissionais, percebemos que para elas, muitas vezes o Governo Federal na aplicação das repercussões culpabiliza e penaliza as famílias, indo de encontro a esse tipo de concepção sobre as condicionalidades.

Isto porque, as repercussões (principalmente bloqueio, suspensão e cancelamentos) aplicadas as famílias beneficiárias as culpabilizam pelo não cumprimento das condicionalidades, sem que sejam consideradas a realidade e as situações vivenciadas por essas famílias (insuficiência de renda e dos serviços básicos de saúde e educação, dentre outros, por exemplo), ou seja, o descumprimento de condicionalidades muitas vezes são oriundas da infraestrutura precária dos serviços públicos ofertados pelo Estado, muito embora este não é responsabilizado pela deficiência de suas ações. Nota-se então, que a responsabilidade pelo não cumprimento das condicionalidades recai para os indivíduos mais vulneráveis: as famílias beneficiárias do PBF.

O depoimento a seguir exemplifica bem essa questão:

A gente verifica que a falta na escola é uma probabilidade de incidência de vulnerabilidade social ou até risco social. Então a assistência precisa verificar o que está por trás, porque essa família não tá cumprindo essa condição [...] e aí perpassa por várias situações, porque não é só a criança frequentar a escola mas de que escola nós estamos falando? Então são outras situações..., e essa escola ela tem no bairro? Existe uma escola próxima da criança? E se essa escola é distante, essa criança possui passe estudantil ou vale transporte para se locomover? Essa criança consegue uma boa alimentação pra que ela tenha um bom desenvolvimento cognitivo, que ela possa usufruir do conhecimento que é disponibilizado na escola? Os professores são bem pagos? A saúde, a família consegue acesso aos serviços de saúde? (ASSISTENTE SOCIAL 02 DO CRAS 1, 2018).

Um dos objetivos do Programa Bolsa Família é contribuir para a redução da pobreza das famílias beneficiárias, neste sentido as profissionais entrevistadas foram questionadas se na opinião delas, o PBF contribui para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano e para a redução da pobreza das famílias beneficiárias. Importa destacar os seguintes depoimentos:

Eu acredito que não, Bolsa Família é um valor muito baixo. Então assim, eu acredito que ela é um complemento de renda, mas o que a gente observa é que muita gente sobrevive do Bolsa Família e aí não consegue, sobrevive mesmo, não vive. Então eu acredito que a política pública sobre o Bolsa

Família ela deveria ser reconfigurada, eu acredito que deveria potencializar mais o sujeito e trabalhando muito com essas questões das condicionalidades, dando uma escola talvez mais organizada pra esses membros familiares, talvez uma escola de tempo integral, uma escola que dê comida pras crianças também, enfim, eu acredito que muita coisa precisaria ser reorganizada pro Programa Bolsa Família ser de fato um programa que extinga a pobreza (COORDENADOR DO CRAS 1, 2018).

Poderia, na teoria sim, na prática é um pouco diferente, né. Na verdade, o programa precisaria ser otimizado, né, reavaliado e eu penso em relação às condicionalidades, né, a gente poderia incluir nas condicionalidades não só a saúde e a educação mas também o trabalho e renda, né, para que aquela família pudesse desenvolver um trabalho, uma renda para sair daquela situação de vulnerabilidade né. Mas assim, eu acredito que se ele fosse otimizado e houvesse outras condicionalidades além da saúde e da educação, sim a gente conseguiria (ASSISTENTE SOCIAL 01 DO CRAS 1, 2018).

Novamente eu vou reiterar que ele contribui minimamente, poderia contribuir mais? Poderia. O programa de transferência de renda de forma isolada ele não tem como fazer com que a pessoa rompa a situação de pobreza. Se as políticas públicas elas não estiverem fortalecidas e o acompanhamento do Centro de Referência, ele é fundamental no sentido de ter profissionais, então ele contribui, mas a gente precisa de profissional, de uma melhor estrutura pra fazer o melhor acompanhamento, o acompanhamento de qualidade e um acompanhamento mais geral. Ele traz impacto, mas como eu falei ele peca muito na sua execução do programa, ele ajuda no desenvolvimento social? Ele ajuda. De renda? Ele ajuda, mas ele isolado, não (ASSISTENTE SOCIAL 02 DO CRAS 1, 2018).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) caracteriza-se por medir o progresso de uma nação a partir das dimensões de renda, saúde (longevidade) e educação (PNUD, 2015). De acordo com os dados do *Relatório de Desenvolvimento Humano - Edição do 20º Aniversário: A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano* (2010), o IDH do Brasil no ano 2000 era de 0,612 (médio desenvolvimento) e em 2010 de 0,724 (alto desenvolvimento), o que coloca o país em status de país em desenvolvimento. Apesar da melhoria apresentada no IDH, o relatório aponta que nos últimos 40 anos, apesar do crescimento econômico ter apresentado um aumento, isto não significou proporcionalmente a melhoria do desenvolvimento humano. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal – Região Metropolitana de Manaus (2015), o IDHM de Manaus no ano 2000 era de 0,585 (baixo desenvolvimento) e em 2010 passou para 0,720 (alto desenvolvimento).

No ano de 2018, 14 milhões de famílias foram atendidas pelo Bolsa Família no Brasil. Pesquisas diversas (AVILA, 2013; CAMPELLO & NERI, 2003; FRONZA, 2010; WEISSHEIMER, 2006) apontam que os índices de extrema pobreza, pobreza e de

desigualdade vêm diminuindo e que um dos principais responsáveis por essa diminuição, mesmo que minimamente, é o Programa Bolsa Família.

Neste sentido, pode-se considerar através dos depoimentos das profissionais e dos estudos mencionados, que o PBF poderia contribuir muito mais na melhoria do IDH e para a redução da pobreza se a sua execução fosse aprimorada, como também se os serviços básicos públicos (habitação, saúde, educação dentre outros) ofertados para essa população fossem de qualidade e atendessem toda a população, tendo em vista que a pobreza não se caracteriza apenas como insuficiência de renda, ela não é unidimensional, conforme já foi salientado anteriormente.

No que se refere ao conhecimento sobre o desligamento voluntário do PBF devido as atividades e/ou intervenções realizadas pelo programa, todas as profissionais entrevistadas responderam que sim, já presenciaram famílias beneficiárias realizando o desligamento voluntário, apesar de serem poucos casos. Seguem os depoimentos:

Sim, não aqui nesse CRAS mas no outro CRAS que eu atuava, inclusive era um acompanhamento que eu fazia de um senhor que tinha uma situação de separação com a ex-mulher, onde ele ficou com os filhos, só que ela levou o cartão do Bolsa Família e ela estava fazendo usufruto do cartão[...] a gente conseguiu reverter a situação a favor dele. Ele ficou recebendo o benefício e nós construímos um Plano de Desenvolvimento Familiar pra ele e por incrível que pareça em seis meses ele conseguiu reorganizar a vida dele e ele chegou lá e falou assim “Olha, agora não preciso mais do benefício, eu vou vir me desligar e que alguém mesmo precise”, agradeceu e tudo né, foi o único caso que eu vi, não sei te falar se tem outros casos mas eu acredito que dificilmente as pessoas vem se desligar (COORDENADORA DO CRAS 1, 2018).

Eu tenho sim, tem casos, mas são os mínimos, são poucos casos de pessoas que conseguem romper essa situação de vulnerabilidade social (ASSISTENTE SOCIAL 02 DO CRAS 1, 2018).

Sim, nesse tempo que eu tô, sete anos né, a gente já acompanhou famílias que participaram do programa, não sei se você já ouviu falar do Pronatec, né. Então são pessoas que a gente viu a família, até mesmo as vezes um jovem que começou, que fez o curso, que logo ingressou no mercado de trabalho, aquela família geralmente, eu já vi uns 3 casos assim, que a própria família procurou o CRAS, porque o jovem já tá trabalhando e sabe que fica fora do perfil e geralmente nós orientamos sobre as regras de permanência que é quando o jovem, ou mesmo o RF da família ele começa a trabalhar, ele teoricamente, assim, ele fica na dúvida “eu estou ou não dentro do perfil ainda pra receber o Bolsa Família?”. Então ele procura o CRAS, é feito a atualização no Cadastro Único (ASSISTENTE SOCIAL 04 DO CRAS 2, 2018).

Segundo um levantamento solicitado pela Folha Piauí UOL (2018) ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), o número de pessoas que realizaram o desligamento voluntário do PBF reduziu posteriormente ao ano de 2013. Naquele ano, 71 mil famílias efetuaram o desligamento do programa. Já no ano de 2017, este número reduziu pela metade, sendo 35.073 famílias desligadas de forma voluntária. O Quadro 03 a seguir apresenta o número de famílias que efetuaram o desligamento voluntário nos anos de 2003 a 2017:

Quadro 03: Número de famílias que efetuaram desligamento do PBF

ANO	NÚMERO DE FAMÍLIAS DESLIGADAS VOLUNTARIAMENTE DO PBF
2003	12.000
2004	6.000
2005	21.400
2006	39.386
2007	47.817
2008	22.727
2009	34.230
2010	27.742
2011	18.225
2012	38.915
2013	71.146
2014	66.040
2015	43.446
2016	42.666
2017	35.073

Fonte: Elaboração da autora com dados retirados da Folha Piauí (2018).

Por meio dos dados e depoimentos acima apresentados, é possível perceber que os desligamentos voluntários das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família vêm diminuindo, podemos considerar que isto ocorre devido aos valores concedidos que são baixíssimos e insuficientes para a sobrevivência das famílias que vivenciam as situações de extrema pobreza e pobreza.

O benefício do PBF é um complemento de renda, porém muitas vezes o que ocorre na realidade das famílias beneficiárias é que ele se caracteriza como a única renda que elas possuem, e se o PBF não estiver articulado com as outras políticas públicas e sociais setoriais

(como por exemplo de trabalho e renda), ele não consegue atingir o seu objetivo principal de contribuir para a redução das situações de extrema pobreza e pobreza e conseqüentemente de proporcionar a autonomia e o empoderamento das famílias para que deixem de precisar do benefício monetário e se desliguem do programa voluntariamente.

Questionadas sobre quais são as maiores dificuldades encontradas para o cumprimento das condicionalidades do PBF apresentadas pelas famílias beneficiárias, as profissionais responderam o seguinte:

A gente recebe tanta demanda da saúde quanto da educação, só que da saúde é uma pequena minoria, né, são poucos que aparecem em descumprimento a grande maioria é educação [...]. Então essas famílias, a gente observa essa inexistência da oferta do serviço de educação e aí elas não conseguem cumprir essa condicionalidade. Educação é o que observo, mas ontem mesmo na minha reunião de treze famílias tinha eu acho que três ou quatro que estavam nessa situação “Ah eu mudei pra cá pro território a pouco tempo e eu não consegui a transferência, transferência escolar da minha filha e ela ficou esse tempo sem estudar” eu observo essa questão assim mais latente aqui nesse território (ASSISTENTE SOCIAL 01 DO CRAS 1, 2018).

Tem algumas bem sigilosas, tem algumas mais básicas. As sigilosas têm a ver com tráfico de drogas, as vezes as crianças são ameaçadas no trajeto da escola, outros envolvidos com as drogas propriamente dito, né. Os básicos que eu falo é a distância da escola, na última reunião muitos falaram “olha, eu não consegui transferir, então acabou faltando por falta de passagem de ônibus”, tem a ver com isso, no nosso caso aqui no CRAS a maioria tem a ver com isso. Também tem caso de gravidez na adolescência, precisou se ausentar da escola, mas a maioria delas afirma que vai voltar a estudar, quando o bebê nascer a mãe vai ficar cuidando pra que ela termine os estudos. Em geral são esses motivos, é mais na área da educação mesmo (ASSISTENTE SOCIAL 03 DO CRAS 2, 2018).

Dificuldade de saúde familiar. Quando um membro tá doente, geralmente é o RF que é o pai ou a mãe, aí toda a escala, todo o resto para de funcionar, as crianças param de ir pra escola. Hoje mesmo eu já atendi uns 4 ou 5, a primeira a mãe se acidentou e se mora a mãe e o filho, conseqüentemente ele virou o cuidador daquela família e aí parou de frequentar a escola, mas isso realmente no dia a dia isso influencia porque as vezes é um mês, dois que deixa de ir pra escola, some da escola, entendeu? Então assim, eu acho que a maior dificuldade é essa questão e depois o financeiro. Que é quando a escola está longe e aí a pessoa perde a questão financeira e fica com dificuldade e aí deixa de levar mesmo aquela criança pra escola (ASSISTENTE SOCIAL 04 DO CRAS 2, 2018).

Por meio dos depoimentos acima pode-se notar que a maior demanda de descumprimento de condicionalidades em ambos os CRAS, encontra-se na área da educação, devido muitas vezes a ausência ou insuficiência de escolas próximas as residências das famílias beneficiárias e de erros e/ou falta de cuidados e de conhecimento da administração das escolas para com os alunos que são beneficiários do PBF.

Diante disso, podemos concordar que:

Muitos dos países que atualmente adotam programas de transferência de renda condicionada aos comprovadamente pobres não possuem a capacidade financeira e administrativa para gerenciar sistemas complexos de controle de cumprimento de condicionalidades. Tal acompanhamento também esbarra na questão da oferta dos serviços, a saber, escolas, hospitais e transporte público, caracteristicamente precária em diversas partes dos países em desenvolvimento (COUBO, 2012, p. 57).

Ao serem perguntadas sobre qual a percepção sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, as profissionais deram as seguintes respostas:

Olha, na área da educação eu penso que elas poderiam ser otimizadas. A gente tem uma dificuldade no que a gente observa em relação a escola. A escola é que vai lançar a frequência da criança de dois em dois meses, né. Só que nem todas as escolas se organizam de uma forma assim... como é que eu posso te falar... positiva, tem escola que lança direitinho a frequência da criança, tem escola que há muito erro de registro, né, eu tava até conversando com a colega e ela falou “Olha na minha reunião acho que 50% foi erro de registro”. Lança a frequência da criança de forma errada e acaba prejudicando a família, penalizando a família (ASSISTENTE SOCIAL 01 DO CRAS 1, 2018).

Eu acho interessante as condicionalidades, mas eu acho que o Poder Público deve gerir aquilo que ele regulamentou. Eu não acho errado, eu vejo como um fator importante porque a família, quando os filhos estão faltando e ela percebe que tá sendo bloqueado o benefício ou suspenso, elas tem o cuidado maior para que os seus filhos não falem. Então algumas famílias dizem assim “Ah eu não sabia que era cobrado isso, eu vou evitar que o meu filho falte”. Então isso é uma coisa que a gente acha que é um ponto positivo só que nem todos os fatores é culpa, eu posso falar que é culpa da família. Às vezes é a problematização da própria execução das políticas públicas que impede aquela pessoa de acessar um direito. E aquela pessoa é interessante é que ela não consegue ver que a falta de uma escola, ela acaba ajudando o filho dela ou a filha dela a chegar atrasado, a não conseguir vale transporte, ela não consegue fazer essa análise, que o fato dela não ter escola tá sendo tirado um direito dela e dos filhos dela, ela não consegue, as vezes até ela se culpabiliza por causa disso e aí eu fico pensando até a gente profissional precisa fazer uma avaliação da gente, avaliação dessa operacionalização das políticas porque a gente começa a culpabilizar a família por isso também sem ver os outros condicionantes (ASSISTENTE SOCIAL 02 DO CRAS 1, 2018).

Pra mim são positivas porque elas fazem com que, acabam “obrigando” aquele responsável familiar ter responsabilidade com aquela família, as vezes tem cinco, seis crianças que se ela não recebesse o Bolsa Família essa criança não ia ser vacinada, não ia ter acompanhamento, ela não ia pra escola. Então, eu vejo positiva, o que poderia fortalecer mais ela estar vinculada a mais programas sociais com relação a empregabilidade, que eu no meu pouco conhecimento acho que ainda tá fraco. Hoje nós temos o

Acessuas Trabalho¹⁰, ele fortalece, mas a minha crítica é que ele ainda deixa a desejar pra inserir aquele beneficiário do Bolsa Família, do BPC ou seja, até o deficiente mesmo, eles não tem esse fortalecimento porque aí o que estaria vinculado, seria mais uma condicionalidade, eu faço o curso completo, porque ao mesmo tempo que eu expliquei aqui em cima, eu vi famílias sendo desligadas por terem sucesso no Pronatec, 80% ou menos, foi essa informação que a gente teve, 80% deixaram de concluir o curso que eles tinham passagem, tinham merenda e não concluíram os cursos. Aí eu acho que o Pronatec deveria estar direcionado como condicionalidade, se não tem a condicionalidade de cumprir o curso todo então vai deixar de receber, fica suspenso. Pra aquela família sentir, é uma forma de trazer a família também pra pró-atividade, né. Que assim a gente fica muito... só dependendo daquele dinheirinho todo mês. A condicionalidade eu acho que é uma questão de dar autonomia pra família, de influenciar aquela família positivamente, de trazer aquela família pra obrigações que são de cidadania, são direitos nossos e que muitas vezes aquela família fica à margem mesmo da sociedade e ela acha que não tem direito de nada e é a palavra que tá muito em alta aí que é o empoderamento, eu acho que não só das mulheres, mas da família como um todo. Então acho que é isso, acho que a condicionalidade ela faz o papel sim, faltava talvez só mais complementos, mas isso aí é uma questão política né, uma questão mais alta né (ASSISTENTE SOCIAL 04 DO CRAS 2, 2018).

A partir dos relatos acima, nota-se que para as profissionais as condicionalidades do Programa Bolsa Família são necessárias, porém, ao mesmo tempo em que o Governo Federal estipula que as famílias cumpram as condicionalidades para o recebimento do benefício, o Poder Público também precisa cumprir a sua parte, no que se refere a oferta e estrutura dos serviços básicos públicos, principalmente de educação e saúde, serviços esses que são direitos de todos os cidadãos e dever do Estado.

Monnerat et al. (2007) em seu estudo abrangem a questão da exigência de contrapartidas do Programa Bolsa Família como condição para o recebimento do benefício, questão esta que de acordo com as autoras, apresenta dois pólos: um refere-se as condicionalidades do programa enquanto estratégia de pressão sobre o Poder Público de serviços de educação e saúde, o que pode significar a ampliação do acesso de uma parcela considerável da população a esses serviços sociais. No pólo oposto, têm-se a ideia de que os direitos sociais (neste caso, educação e saúde), sendo condicionados ao cumprimento de obrigações, podem contribuir para que os princípios de cidadania sejam ameaçados. Para as autoras, as repercussões aplicadas as famílias que não cumprem as condicionalidades,

¹⁰ O Programa Acessuas Trabalho se propõe a desenvolver ações voltadas para a garantia de direitos e cidadania das pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social a partir do acesso a serviços e da inclusão no mundo do trabalho. Para isso, as ações devem buscar a integração com a rede socioassistencial e outras políticas e a promoção do desenvolvimento do protagonismo de seus usuários, a partir de atividades de empoderamento e resgate de autonomia, considerando as capacidades e potencialidades dos participantes (ACESSUAS TRABALHO: ORIENTAÇÕES TÉCNICAS, 2017, p. 18).

caracterizam-se mais como punição e fiscalização do que de inserção social, sendo que a inserção social é um dos objetivos das condicionalidades de acordo com a legislação do PBF.

Assim

a lógica da contrapartida exigida no PBF está embasada numa perspectiva de que os direitos sociais são definidos de forma “contratual”, articulando direito e obrigação. Embora no caso brasileiro não haja expediente que configure um contrato em termos jurídicos, a articulação entre direito e obrigação é também central, estando claras as punições e os motivos de desligamento das famílias do programa (p. 1461).

Vale destacar, na condicionalidade da educação, o papel da escola nesse processo, onde conforme sinalizado por duas profissionais, a gestão e organização frágil e falha das escolas que possuem em seu quadro alunos beneficiários do PBF. Muitas das vezes as faltas existentes são decorrentes de erros ao registrar a frequência escolar, que conseqüentemente prejudicam os alunos beneficiários e suas famílias que sofrem as repercussões devido o Governo Federal sinalizar a situação de descumprimento de condicionalidades.

Faz-se necessário que as escolas tenham maior conhecimento sobre o Programa Bolsa Família e sobre seus alunos que são beneficiários do programa, tendo um maior cuidado no registro da frequência escolar e um olhar humanizado para as situações vivenciadas pelas famílias, situações essas que na maioria das vezes influenciam na presença, permanência e desenvolvimento dos alunos na escola. Para além da presença, é necessária uma educação de qualidade que possibilite o desenvolvimento social e intelectual das crianças e dos adolescentes, para que de fato a educação se torne a porta de saída de crianças, adolescentes, jovens e adultos das situações de extrema pobreza e pobreza.

Estudos diversos apontam que a condicionalidade de educação vem contribuindo para o aumento de matrículas de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e para a diminuição da taxa de abandono escolar e de reprovação de alunos beneficiários do PBF, como é o caso do estudo de Fernandes, Viana e Alves (2014) com o objetivo de tecer uma análise sobre o ensino básico e a trajetória escolar de crianças e adolescentes beneficiários do Programa Bolsa Família de 2008 a 2012.

Os resultados obtidos demonstraram que os alunos beneficiários apresentaram rendimento escolar próximo e até superior em algumas regiões do país ao dos alunos não beneficiários na rede pública de ensino. Outros resultados dos alunos beneficiários do PBF referem-se a menor taxa de abandono escolar em todos os níveis de ensino, maior taxa de aprovação no Ensino Básico e no Ensino Médio.

De acordo com o estudo, no Ensino Fundamental a porcentagem de abandono escolar dos alunos beneficiários do PBF corresponde a 2,8%, sendo a dos alunos não beneficiários de 3,2%. No Ensino Médio, a porcentagem de abandono dos alunos beneficiários é de 7,4%, enquanto a dos alunos não beneficiários é de 11,3% (FERNANDES; VIANA; ALVES, 2014).

Com relação a aprovação escolar, segundo os autores acima, no Ensino Fundamental a porcentagem para os alunos beneficiários do PBF é de 85,2% um pouco menor comparado a porcentagem dos alunos não beneficiários de 88,2%. Porém, no Ensino Médio a porcentagem de aprovação de alunos beneficiários do PBF é de 79,7%, e de alunos não beneficiários é de 75,5%.

Através dos resultados obtidos pelo estudo referido a cima, pode-se considerar que ocorreu o aumento da inclusão das crianças e adolescentes beneficiários do PBF no sistema educacional, apresentando taxas positivas de não abandono escolar e de aprovação, sinalizando assim a importância desta condicionalidade para esse público em situação de vulnerabilidade social.

Questionadas sobre as suas percepções sobre o Programa Bolsa Família, as profissionais em âmbito geral em seus depoimentos demonstraram que são a favor do programa, porém destacam que ele deveria sofrer algumas alterações para atingir os objetivos que se propõe. Seguem dois depoimentos:

Eu acredito no Programa Bolsa Família, [...] eu acredito que ele precise sofrer algum tipo de reformulação, reformulação em que sentido, que de fato atenda as pessoas que mais necessitem, aí a gente trabalha com aquele princípio da equidade, do SUAS, atender aqueles de fato que mais necessitam e ele precisava eu acredito que também empoderar mais o sujeito, essas ações ainda são muito fracas. Agora por exemplo, que a Prefeitura de Manaus contratou, terceirizou um serviço do Cadastro Único e do ACESSUAS Trabalho é que a gente tá entrando com esse empoderamento do beneficiário [...] Então agora que a gente vem potencializando, trabalhando ações de motivação pro mercado de trabalho, orientando a pessoa quanto os instrumentos que ele pode usar pra melhorar a capacitação dele pro mercado de trabalho [...]Então o Bolsa Família ele tem aquele público que não consegue sair, mas a gente tem um público que eles não conseguem romper sabe algumas dificuldades, em contrapartida nós temos esse público da Dona Mariazinha que ela conseguiu transformar a vida dos filhos e a dela. Então é por essas histórias e por outras, do Sr. Estevão, do Sr. Pedro, tenho várias histórias de superação, que eu acredito na potência do Programa Bolsa Família, mas que sim ele precisa de algumas reorganizações. (COORDENADORA DO CRAS 1, 2018).

Programa Bolsa Família ele é importante porque ele tem uma transferência mediata de recursos financeiros pra família, ele minimiza, acho que ele é muito pouco, ele poderia ser um pouco maior [...]Então é difícil também

romper com essas situações, pelo baixo valor e pelo não acompanhamento, mas eu sou favorável ao Programa Bolsa Família, eu imagino hoje se você me falasse “Assistente Social 02 e se cortasse o Programa Bolsa Família?”. Eu penso que tinham famílias que ficariam desesperadas [...] a gente tem essas famílias em situação tão vulnerável que a gente verifica, “bora verificar isso”, parece que existe vários limites pra que aquela família rompa com a situação de pobreza. Então o Programa é importante, essas famílias iam ficar numa situação totalmente desamparadas pelas políticas de assistência, a gente já tem, quando a gente vai fazer uma entrevista, a gente vai verificar se ela tem pouco acesso a políticas públicas ou nulo acesso [...] De fato essas famílias não recebem os mínimos sociais preconizados pela Política de Assistência Social, porque a LOAS ela diz que a assistência social ela articula com as demais políticas públicas garantindo os mínimos sociais, mas de fato a gente não verifica que esses mínimos sociais são exequíveis na realidade dessas famílias. Programa Bolsa Família é importante, mas ele poderia avançar muito mais, com a intervenção, o diálogo, a descentralização é importante, mas a gente precisava que esses entes federativos, União, Estado e município eles fossem mais articulados e os municípios e Estados pudessem conseguir articulação das políticas públicas de uma forma até universal pra essa população (ASSISTENTE SOCIAL 02 DO CRAS 1, 2018).

O Programa Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda brasileiro, constituindo-se como o principal instrumento de combate à pobreza por parte da Política de Assistência Social, no âmbito do Sistema de Proteção Social Brasileiro para as famílias em situação de vulnerabilidade social.

Sabe-se que o PBF em sua execução possui várias fragilidades, porém importa destacar que não se pode negar o seu potencial de contribuir para a melhoria das condições de vida de grande parte das famílias beneficiárias, apesar de ser uma complementação de renda e um valor baixo, para muitas dessas famílias o benefício representa a única fonte de renda para a sua sobrevivência.

Através dos depoimentos das profissionais, nota-se que elas acreditam na importância do programa, mas que ele precisa sofrer modificações em sua execução para que de forma efetiva contribua para o seu objetivo maior de minimizar as situações de extrema pobreza e pobreza vivenciadas pelas famílias beneficiárias. Segundo sinaliza a Assistente Social 02 do CRAS 1:

Nas políticas públicas é que a gente precisa trabalhar isso, elas são tão importantes ou até mais importantes que os programas de transferência de renda. Programa de transferência de renda é importante sim, ele trabalha com pobreza imediata, mas futuramente a médio e longo prazo, eu só posso conseguir romper se eu conseguir fazer uma articulação intersetorial de políticas públicas. Políticas públicas que realmente garantam direito de cidadania, não esse direito as vezes de receber um benefício tão baixo, que

as vezes não garante a cidadania que a gente gostaria que as nossas famílias recebessem (ASSISTENTE SOCIAL 02 DO CRAS 1, 2018).

Tal perspectiva da profissional está em consonância com o que Silva (2016) afirma:

Os programas de transferência de renda, quando aliados ao crescimento econômico, à estabilidade monetária, à diminuição do desemprego, ao incremento da inserção de trabalhadores na Previdência Social, à elevação da renda do trabalho, e, principalmente, ao reajuste do salário mínimo, acima da inflação, vêm contribuindo para redução dos índices de desigualdade e pobreza, principalmente para a redução da pobreza extrema, minorando as privações de vida das famílias beneficiárias, mas são insuficientes para tirá-las da pobreza, possivelmente em razão do baixo valor do benefício, o que se agrava pela ausência de mecanismo de indexação dos valores transferidos. Principalmente pela omissão no enfrentamento das determinações estruturais geradoras da pobreza (SILVA, 2016, p. 216).

Partindo disso, não se pode negar a importância do Programa Bolsa Família, mas como exposto pela profissional e pela autora, para que ele alcance os objetivos os quais se propõe, é preciso estar aliado com vários fatores que fortaleçam o enfrentamento das situações de pobreza, extrema pobreza e desigualdade, levando em consideração que a pobreza é um fenômeno multidimensional, só o acesso a renda por meio de transferência de renda não possibilita o seu enfrentamento, ainda mais um benefício com baixo valor como é o PBF em um país tão desigual como o nosso.

Por meio das entrevistas realizadas com as profissionais e dos referenciais teóricos utilizados, foi possível conhecer como é realizado o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades em dois Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus. Foi apresentada a realidade das famílias pelas profissionais, bem como a própria realidade do trabalho profissional realizado pela equipe técnica de referência que se depara com vários desafios para prestar um atendimento qualificado para as famílias referenciadas.

Sobre os desafios enfrentados pela equipe técnica de referência dos CRAS, importa destacar dois depoimentos que exemplificam bem essas questões:

A gente tem muitas dificuldades em relação a gestão. É tudo muito difícil, olha veja bem, nós somos um CRAS que atendemos 29.000 famílias referenciadas, com uma equipe de referência mínima, que é uma coordenadora agora e duas técnicas, como é que se atende com qualidade esse público? São 29.000 famílias, a gente multiplica isso se cada família tiver cinco membros que é a média, quantas mil famílias estão deixando de ter assistência apropriada por conta eu não sei nem falar se é ingerência o

que que é. As pessoas ainda tem muito preconceito sobre o SUAS, as pessoas desconhecem o SUAS, as pessoas desconhecem o tripé da Seguridade Social e a gente sempre tenta explicar pro nosso público que eles estão aqui pra garantia de direitos, que eles estão aqui em busca da garantia desses direitos e agora assumindo essa coordenação aqui que pra mim é um desafio, mas eu falo todo dia pra cada atendente aqui, porque a gente tem muita reclamação né, que o usuário não tá aqui pra procurar favor nenhum, ele tá aqui porque ele tem direito de estar. Eu acho que é isso, é um desabafo até porque é muito difícil fazer a gestão do SUAS e não é só em Manaus não porque a gente participa de congressos, recentemente em Agosto eu fui em Brasília participar de uma capacitação e é o Brasil inteiro passando por isso (COORDENADORA DO CRAS 1, 2018).

Além das políticas públicas, a forma como a Política de Assistência Social é operacionalizada no município de Manaus. Então assim, nós deveríamos ter aqui cinco CRAS no mínimo e nós temos apenas um, que nós temos uma demanda de 29.000 famílias referenciadas e a cada 5.000 famílias referenciadas é necessário um CRAS, então que qualidade eu estou dando pra esse serviço de acompanhamento? Porque Cadastro Único ele só inclui, mas é técnico de nível superior, psicólogo, assistente social, pedagogo é que faz acompanhamento, nós não temos nem a figura do pedagogo, então esses profissionais que precisam ser... que precisam estar qualificados, que precisam passar por um concurso público, pelo menos pra verificar mínimos conhecimentos, nós precisamos ser capacitados, porque nós não sabemos de tudo, precisamos ter uma capacitação e a gente verifica essa fragilidade dentro da Secretaria, precisamos até ser cobrados, cobrados mais né. Vai depender muito de quem tá na gestão, se a gestão tiver um conhecimento melhor, ela vai conseguir operacionalizar melhor a política pública e organizar mais. Algumas vezes os nossos gestores não são tão capacitados como deveriam ser e até propor capacitações, articulações, tem várias situações por exemplo que estão no Plano Municipal de Assistência Social que ele tem algumas prerrogativas daquele planejamento anual de como deveriam ser executados os programas e as vezes nem todos os profissionais tem esse conhecimento de como funciona isso e as vezes a Secretaria deixa todo mundo solto. Agora eu tenho visto que a Secretaria está mais organizada, eles estão cobrando porque tem um Pacto de aprimoramento e aí eu acabei de falar que é dentro das famílias beneficiárias do Bolsa Família nós temos que acompanhar 50%. Esse ano nós não conseguimos acompanhar 50%, mas no próximo ano pelo menos essa meta nós esperamos alcançar. A gente também faz uma avaliação do nosso trabalho que a gente acha que precisa melhorar e verificar até estratégias mais qualitativas pra gente fazer o acompanhamento dessas famílias, de uma forma até otimizada. Já estamos realizando formas para otimizar o acompanhamento como por exemplo, orientações coletivas, reuniões PAIF que a gente consegue chegar no maior número de pessoas já que nós somos pouquíssimos pra fazer esse acompanhamento, aqui nós somos dois profissionais assistentes sociais, aqui nós não temos a figura do psicólogo, o psicólogo está como coordenador então só temos só assistentes sociais, não temos nem a figura do psicólogo e nem do pedagogo pra acompanhar. Então a ausência de recursos humanos e a ausência de equipamentos públicos próximos da população ela dificulta muito, por exemplo, no Viver Melhor III, ali são quase 60.000 pessoas, fora as adjacências com as invasões que foram criadas recentemente, então essas famílias estão sem o acompanhamento efetivo. Eu não posso dizer que a gente consegue fazer um acompanhamento efetivo desse território, que é o

território de maior vulnerabilidade social. Então a gente vê essas situações, a gente sabe que a gente não tá numa conjuntura que seja importante mas você têm o fazer profissional, a gente tem em relação, como é que o profissional se sente nesse processo, a responsabilidade do profissional, mas nós temos também nossos limites em relação a gestão, aos recursos públicos implementados e as políticas públicas, porque a gente trabalha na operacionalização das políticas públicas, então se as políticas públicas elas estão frágeis, o nosso trabalho também acaba se fragilizando (ASSISTENTE SOCIAL 02 DO CRAS 1, 2018).

De acordo com a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS (2005) devem ser estruturados Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em áreas com índice de maior vulnerabilidade social, de acordo com o porte do município, respeitando os critérios a seguir:

- Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
- Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
- Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Metrópole – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2005, p. 100)

Considerando os depoimentos em relação ao elevado número de famílias referenciadas por ambos os CRAS e o que consta na NOB/SUAS, nota-se que de fato no território de abrangência dos CRAS, deveria ter mais quatro Centros de Referência de Assistência Social para estar de acordo com o que preconiza a NOB/SUAS. A quantidade de famílias referenciadas pelos CRAS 1 e 2 é cinco vezes maior do que está estipulado no documento legal, o que prejudica a qualidade do atendimento e do acompanhamento realizado, não atendendo por completo as demandas que se apresentam.

Vale destacar ainda a questão da composição e quantidade de profissionais que constituem a equipe de referência do CRAS, que depende também da quantidade de famílias referenciadas ao CRAS e da capacidade de atendimento anual, conforme disposto no Quadro 04 abaixo:

Quadro 04 - Composição da equipe técnica de referência do CRAS

Famílias referenciadas	Capacidade de atendimento anual	Equipe de referência
Até 2.500	500 famílias	Dois técnicos com nível médio e

		dois técnicos com nível superior, sendo um assistente social e outro preferencialmente psicólogo, além do coordenador.
3.500	750 famílias	Três técnicos com nível médio e três técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo, além do coordenador.
5.000	1.000 famílias	Quatro técnicos com nível médio e quatro técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS (pedagogo, sociólogo, antropólogo, ou outro profissional com formação compatível com a intervenção social realizado pelo PAIF), além do coordenador.

Fonte: Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (2009, p. 61).

A partir dos depoimentos acima, é possível considerar que a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ainda se depara com grandes desafios, principalmente em âmbito municipal, em grande parte devido a estrutura precária das unidades que ofertam os serviços da proteção social básica (como é o caso dos CRAS), de recursos humanos insuficientes, de gestão e da grande demanda que se apresenta. A operacionalização do Programa Bolsa Família sofre os rebatimentos dessas questões, bem como as famílias beneficiárias do programa. Partindo disso, concorda-se com Silva (2016) que:

É preciso considerar, portanto, que é no âmbito municipal que se dá a operacionalização do BF, em sua grande maioria em municípios contando com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados. É nesse contexto que os quadros profissionais se disseminam com grande discrepância pela realidade heterogênea dos órgãos gestores e secretarias municipais, sendo frequente a existência de um número mínimo ou insuficiente de profissionais atuando simultaneamente em diferentes programas, quando não em várias políticas e até mesmo em diferentes municípios. De modo que a grande maioria dos municípios não conta com quadro próprio de profissionais atuando exclusivamente no BF. Realidade essa que expressa a situação de relações de trabalho prevalentes na Política de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente no âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), lócus das ações de implementação do BF e acompanhamento das famílias beneficiárias do programa. Nesse aspecto, uma questão relevante a ser destacada é que não se trata apenas de questões da gestão do trabalho, mas fundamentalmente dos modos de organização e das condições concretas em que o trabalho se realiza, considerando o quantitativo de profissionais alocados, as relações de trabalho e vínculos contratuais, sua qualificação e capacitação continuadas para responder à crescente e complexa demanda

populacional vinculada ao BF nos municípios brasileiros (SILVA, 2016, p. 214 -215).

Diante do que foi exposto, é possível considerar o Programa Bolsa Família apesar de seus 16 anos de existência ainda precisa de ajustes, principalmente em sua execução para que de fato contribua para os objetivos aos quais se propõe. É preciso considerar a realidade das famílias beneficiárias e os desafios que essas encontram, por exemplo, para cumprir as condicionalidades impostas, desafios esses que envolvem inúmeros e diferentes fatores como a dificuldade de acesso aos serviços básicos de educação e saúde, bem como a estrutura precária ou insuficiente desses serviços, conforme foi relatado pelas profissionais dos CRAS. A educação e saúde são direitos constitucionais dos cidadãos e dever do Estado, por tal motivo as repercussões aplicadas no descumprimento de condicionalidades representam de certa forma uma punição para as famílias, indo contra a inclusão social e a lógica dos direitos almejada pelo programa.

No item a seguir serão expostos os resultados da aplicação dos formulários com as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em situação de descumprimento de condicionalidades, estas que são as protagonistas do programa, sendo de suma importância dar visibilidade a elas para que possam expor suas percepções e críticas em relação ao programa de acordo com a realidade que vivenciam. Suas vozes significam uma contribuição importantíssima e riquíssima para as pesquisas, trazendo contribuições para o debate e para os processos de reflexão, operacionalização e avaliação do PBF.

3.2.2 A percepção das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades

O Programa Bolsa Família tem como público-alvo de suas ações e serviços famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Ações e serviços que se referem a transferência condicionada de renda e o acesso aos serviços de educação e saúde por meio das condicionalidades, almejando com isso melhorias nas condições de vida das famílias beneficiárias.

Partindo disso, considerou-se de grande relevância verificar como se apresenta o cumprimento ou não de condicionalidades do PBF para as famílias beneficiárias e refletir em que medida o acompanhamento e o cumprimento ou não dessas condicionalidades geram efeitos nas condições de vida das famílias beneficiárias atendidas nos CRAS Terra Nova e

Cidade Nova, destacando como as condicionalidades se apresentam e interferem nas condições de vida das famílias beneficiárias que participaram do estudo.

Para selecionar as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que iriam participar da pesquisa, fomos até os dois CRAS e participamos das reuniões SICON nos meses de novembro e dezembro referente ao período de acompanhamento dos meses de outubro e novembro, que foram sete (7) no CRAS Via Norte com aproximadamente vinte (20) responsáveis familiar em cada, totalizando aproximadamente cento e quarenta (140) e uma (1) no CRAS Cidade Nova com quarenta e cinco (45) responsáveis familiar. Devido ao número elevado de famílias, designamos os seguintes critérios de inclusão e exclusão para definir a amostra:

Critérios de inclusão: Indivíduos com idade a partir de 18 anos, famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com três ou mais anos no programa, com até cinco filhos beneficiários, mulher como responsável familiar, desde que frequentem o local da pesquisa, residentes na cidade de Manaus - AM, que aceitem participar da pesquisa e que assinem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

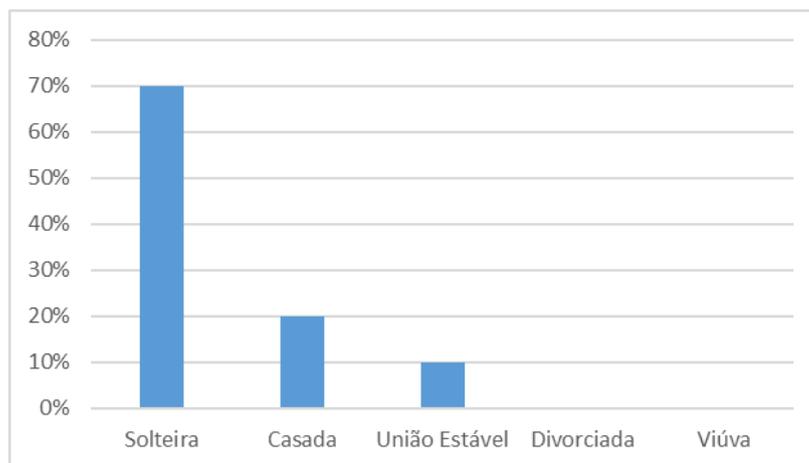
Critérios de exclusão: Famílias que sejam beneficiárias de outros programas sociais e que não sejam acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que não estejam em situação de descumprimento de condicionalidades.

A partir desses critérios, foram selecionadas cinco (5) famílias de cada CRAS totalizando dez (10) famílias, pois foram as que aceitaram participar da pesquisa e que estavam dentro dos critérios estabelecidos. Marcamos de realizar a aplicação dos formulários em suas residências, devido ao CRAS Via Norte não possuir uma sala disponível para que pudéssemos aplicar lá e o CRAS Cidade Nova apesar de possuir uma estrutura maior e melhor, no momento da pesquisa não dispunha de salas disponíveis.

Os resultados obtidos e apresentados dizem respeito apenas as amostras dos dois CRAS da Zona Norte de Manaus, não podendo representar o universo das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades dos outros CRAS e conseqüentemente o número total da Cidade de Manaus – AM.

Sobre o estado civil das representantes familiar (RF) e também titulares do PBF, o Gráfico 01 abaixo demonstra que a maioria se encontram solteiras (70%), mas algo comum a todas sendo solteiras ou casadas é que elas se autodenominam como as chefes de família:

Gráfico 01 – Estado Civil das representantes/titulares do PBF

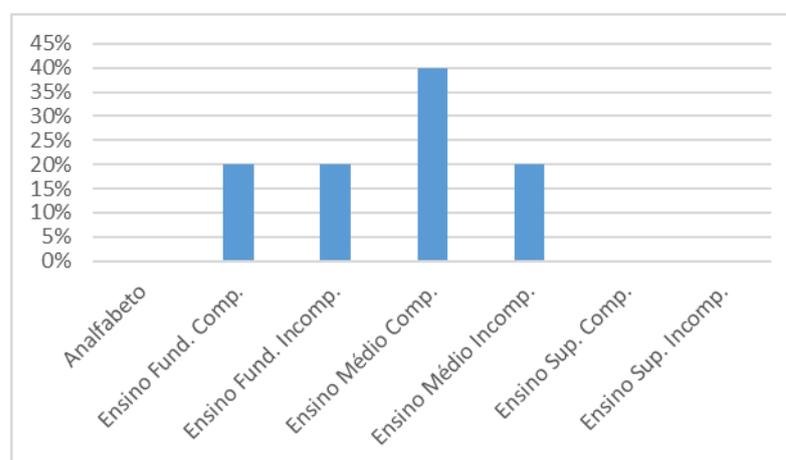


Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais (2018) do IBGE, a incidência da pobreza foi de 56,9% em arranjos familiares formado pela mulher com filhos. No que se refere a arranjos familiares formado por mulher branca com filhos foi de 41,5% e arranjos formado por mulher preta ou parda com filhos foi de 64,4%. No total, no que se refere ao contexto brasileiro, 11, 6 milhões de mulheres moram sozinhas com seus filhos, situação esta que consequentemente as colocam como chefe familiar e como mais vulneráveis às situações de pobreza e extrema pobreza.

Conforme o Gráfico 02 percebe-se o Ensino Médio Completo como o nível de escolaridade predominante entre as beneficiárias (40%). Vale destacar os níveis de Ensino Superior Completo e Incompleto que não foram identificados entre as beneficiárias.

Gráfico 02 – Escolaridade das representantes/titulares do PBF

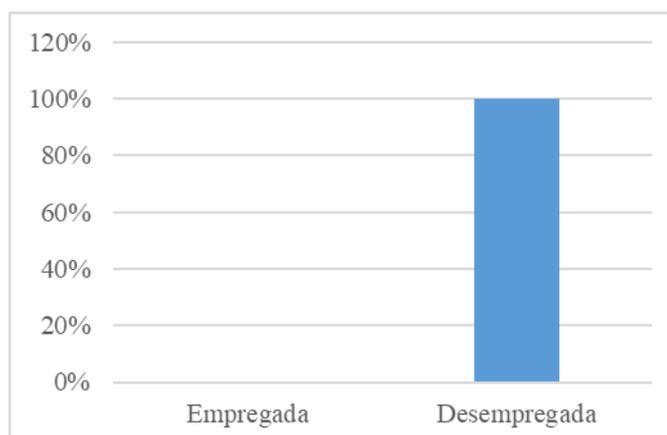


Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2017) do IBGE, na faixa etária de 25 a 34 anos o nível de escolaridade Médio Completo e Superior completo corresponde a 46%, na faixa etária de 35 a 44 anos é de 36,1%. Em relação aos níveis de escolaridade Sem instrução e Fundamental incompleto, na faixa etária de 25 a 34 anos o percentual foi de 18,2 % e na de 35 a 44 anos foi de 32,0 %. Nos níveis Fundamental completo e Médio incompleto, foi de 16,1% na faixa etária de 25 a 34 anos e de 13,4% na faixa etária de 35 a 44 anos. Pode-se considerar que esses dados estão em conformidade com os dados obtidos pela pesquisa no que se refere ao nível de escolaridade das beneficiárias do PBF.

Em relação a situação de trabalho das titulares, todas (100%) disseram estarem desempregadas, conforme ilustra o Gráfico 03 a seguir:

Gráfico 03 – Situação de trabalho das titulares do PBF



Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

Tal situação pode estar relacionada com o nível de escolaridade. Conforme dados da PNAD (2018), a ocupação dos trabalhadores sem instrução ou com menos de um ano de ensino diminuiu em 19,9% em 2018, comparando com o ano de 2017. Para os trabalhadores com o ensino médio completo, a ocupação cresceu 2% e para os trabalhadores com ensino superior completo o aumento foi de 5,3%.

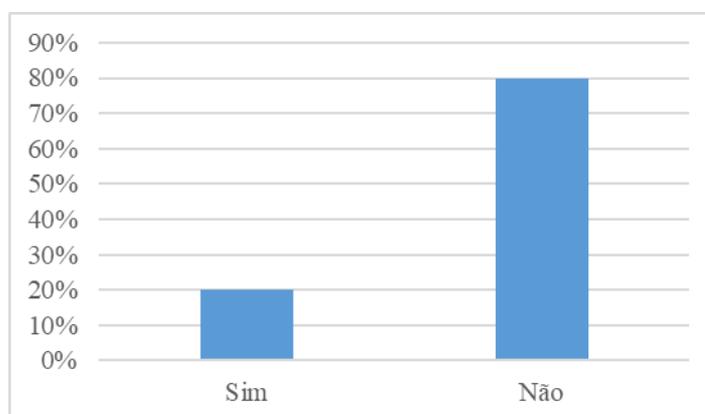
Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) apontam que no primeiro semestre de 2018, foram criadas mais de 340 mil vagas formais de emprego. Porém, houve uma queda de postos de trabalho formais em níveis abaixo do ensino médio completo, confirmando que a chance de ficar desempregado (a) aumenta devido à baixa escolaridade.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do IBGE divulgada no início do mês de março de 2019, no Estado do Amazonas existem 1.524.000 mulheres e desse total, apenas 781 mil possuem trabalho ou buscam emprego. Em comparação aos homens, no Estado existem 1.499.000 e desse total, 1.080.000 trabalham. Partindo disso, há no Amazonas 742 mil mulheres fora do mercado de trabalho e 419 mil homens. O que contribui para o Estado ter a 4ª maior taxa de desocupação de mulheres do país.

Ainda de acordo com o IBGE, os principais motivos para tal desocupação são: falta de qualificação/escolaridade, maior tempo para estudos, cuidado da família e “costume” de contratar homens ao invés de mulheres.

Ainda sobre o fator trabalho, foi perguntado das titulares do PBF se exerciam alguma atividade remunerada, 80% responderam que não e 20% que sim conforme exposto no Gráfico 04. As atividades remuneradas das que responderam que sim encontram-se no âmbito do trabalho informal, sendo atividades de diarista e manicure com o objetivo de ter uma renda além do Bolsa Família.

Gráfico 04 – Atividade remunerada das titulares do PBF



Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

Silva, Arregui e Yazbek (2016) apontam que vários estudos como os de Oliveira e Soares (2012) e Cecchini (2013) sobre o impacto do Programa Bolsa Família no fator trabalho de adultos beneficiários do programa, apresentaram resultados que demonstraram que o mito do desincentivo ao trabalho, ou como é mais conhecido “efeito preguiça” decorrente dos programas de transferência de renda, é mínimo ou não existente.

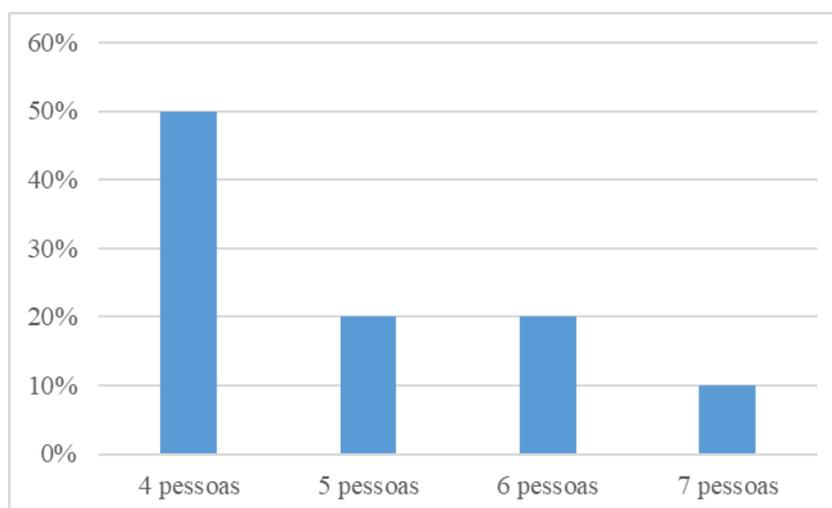
Os estudos chegaram à conclusão de que os programas de transferência de renda geram poucos impactos sobre o mercado de trabalho, o que ocorre é que os beneficiários desses programas, no nosso caso o PBF, inserem-se em ocupações/trabalhos precários,

temporários e com baixa remuneração devido aos motivos de baixo nível de escolaridade e de qualificação profissional.

Diante desse quadro de não ter trabalho com uma renda fixa, é que os programas de transferência de renda representam uma alternativa para as famílias terem minimamente uma renda para o atendimento de suas necessidades.

No que se refere a composição das famílias beneficiárias do PBF, considerando apenas os membros que moram na mesma residência nota-se as variações, onde a quantidade de pessoas que compõe a família predominante é de 4 pessoas (50%), de 5 pessoas (20%), 6 pessoas (20%) e 7 pessoas (10%), de acordo com o Gráfico 05 abaixo:

Gráfico 05 – Número de membros das famílias beneficiárias do PBF



Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015) com base nas Pesquisas Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003 a 2013, durante esse período, o número de filhos por família no Brasil reduziu 10,7%. No que se refere aos 20% mais pobres, a redução foi de 15,7%. A média de filhos por família no ano de 2003 era de 1,78. Já no ano de 2013 passou para 1,59.

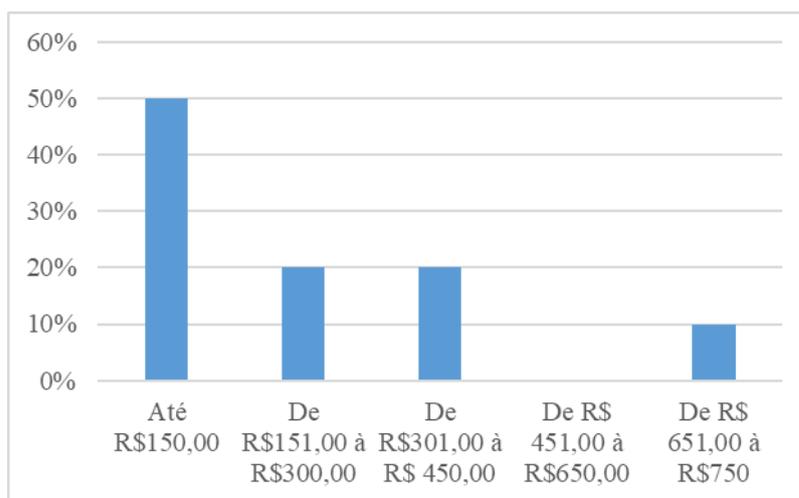
A região Nordeste foi a que apresentou as maiores e melhores reduções, sendo 15,7% no geral e 26,4% dentre os 20% mais pobres. A região Norte, a qual o Estado do Amazonas faz parte, apresentou redução de 6,6% no geral e 12,7% dentre os 20% mais pobres, alcançando respectivamente a 5ª e 4ª posição dentre as regiões do país.

Pode-se considerar que tais dados nacionais estão de acordo com os dados locais coletados nessa pesquisa, pois apenas duas famílias são compostas por 6 pessoas e uma família composta por 7 pessoas. O que de certa forma desmitifica a visão preconceituosa de

que o Programa Bolsa Família incentiva as famílias a terem muitos filhos para receberem mais benefícios.

Conforme o Gráfico 06, com relação a renda mensal, 50% das famílias possuem uma renda de até R\$150,00, 20% de R\$151,00 à R\$300,00, 20% de R\$301,00 à R\$450,00 e 10% de R\$651,00 à R\$750,00.

Gráfico 06 – Renda Mensal das famílias beneficiárias do PBF



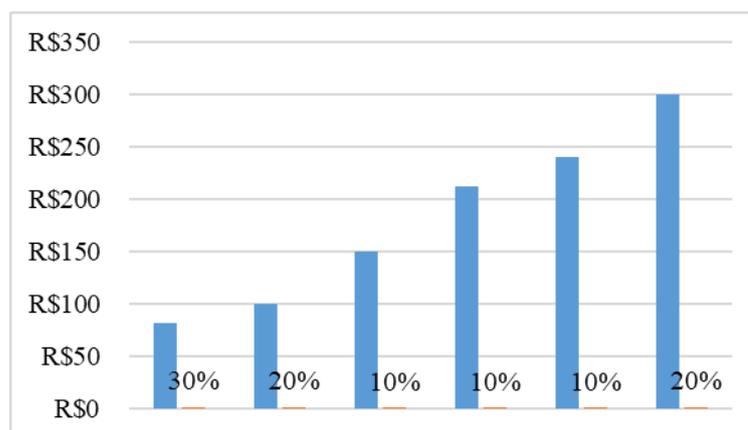
Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

Nota-se que a maioria das famílias entrevistadas (50%) se encontram em situação de extrema pobreza, de acordo com os limites de renda estipulados pelo Programa Bolsa Família que é de até R\$89,00 mensais por pessoa que equivale a famílias em situação de extrema pobreza e de R\$89,01 até R\$178,00 mensais por pessoa (famílias em situação de pobreza).

Segundo a Síntese de Indicadores Sociais (2018) do IBGE que equivale aos dados do ano de 2017, o percentual de pessoas por classe de rendimento domiciliar per capita até R\$85,00 (primeira faixa do PBF) no Brasil foi de 4,7% e na Região Norte foi de 6,60%, ocupando a 2ª posição, somente atrás da Região Nordeste com 9%. Já na faixa de mais de R\$85,00 até R\$170,00 o Brasil apresentou percentual de 4,10% e a Região Norte 8,20%, somente atrás da Região Nordeste com 8,5%.

Sobre o valor da renda recebida do Programa Bolsa Família, 30% das famílias recebem R\$82,00, 20% recebem R\$100,00, 10% recebem R\$150,00, 10% recebem R\$212,00, 10% recebem R\$240,00 e 20% recebem R\$300,00, de acordo com o Gráfico 07.

Gráfico 07 – Valor que as famílias recebem do PBF

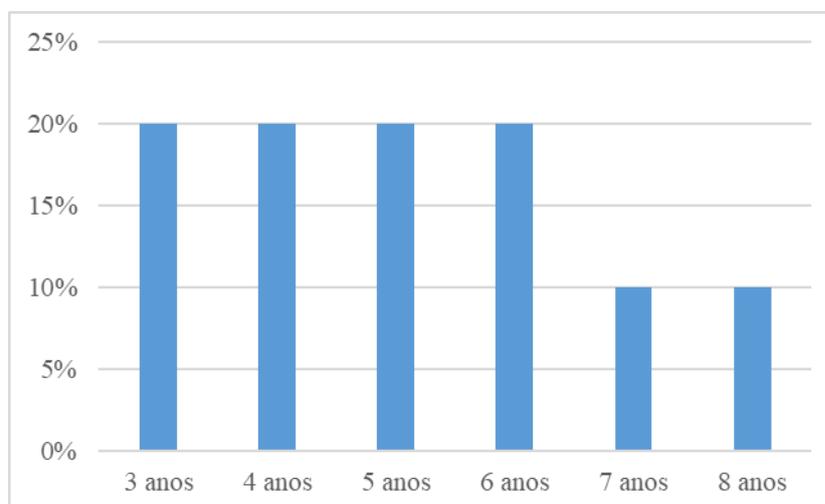


Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

Nota-se que os valores recebidos pelas famílias variam, isto porque conforme já exposto no capítulo anterior, o valor do benefício transferido às famílias depende dos critérios de renda mensal *per capita* e do número de membros que compõem a família. Vale destacar que comparando os dados do Gráfico 06 com o Gráfico 07, percebe-se que para a maioria das famílias (80%) o valor recebido pelo PBF é a única renda que as famílias possuem para o atendimento de suas necessidades básicas de sobrevivência.

Com relação à quando começaram a receber o Programa Bolsa Família, conforme exposto no Gráfico 08 abaixo as respostas foram variadas: 20% responderam que estão no programa a 3 anos, 20% a 4 anos, 20% a 5 anos, 20% a 6 anos, 10% a 7 anos e 10% a 8 anos.

Gráfico 08 – Tempo de permanência no PBF

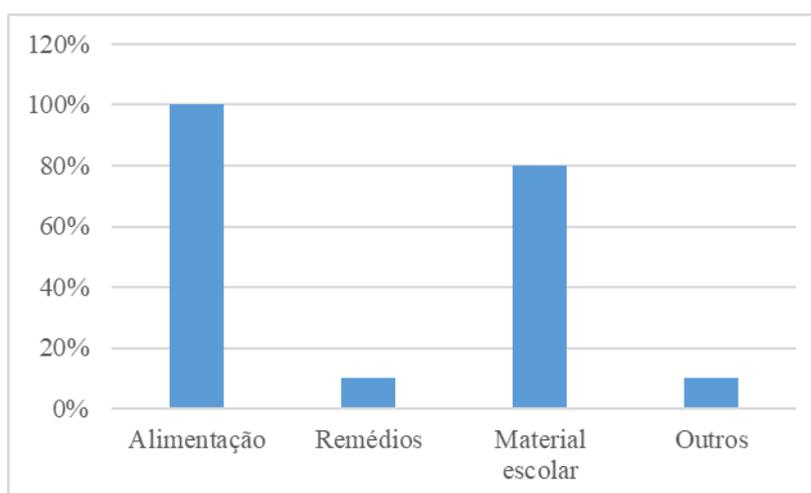


Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

Nota-se a variação de permanência das famílias no PBF, tendo em vista que o programa não possui um limite para a permanência. O que o Programa Bolsa Família possui são Regras de Permanência, tais como: cumprir as condicionalidades de educação e de saúde; atualização das informações do CadÚnico de dois em dois anos; as famílias que se desligaram voluntariamente do programa podem retornar no prazo de 3 anos, caso tenham perda de renda durante esse período; famílias estando dentro dos critérios do programa que tiverem o aumento de sua renda acima do estabelecido pelo programa (acima de R\$178,00 mensais por pessoa) até o limite de meio-salário mínimo, podem permanecer por mais dois anos recebendo o benefício (MDS, 2015)

De acordo com o Gráfico 09, no que se refere aos gastos realizados com o valor recebido do Programa Bolsa Família, todas as famílias (100%) responderam que utilizam o benefício para alimentação.

Gráfico 09 – Gastos realizados com o valor recebido do PBF



Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

O PBF não impõe como o valor recebido deve ser utilizado pelas famílias, sendo destas a decisão de como ele deve ser gasto. Nota-se que 100% das famílias usam o benefício para a compra, principalmente, de alimentos. Outro gasto predominante (80%) é com material escolar das crianças e/ou adolescentes em idade escolar, o que pode ser explicado pela condicionalidade de educação que deve ser cumprida.

Além disso, em complemento a questão acima, foi perguntado quantas refeições as famílias realizavam por dia e quais os alimentos mais consumidos pela família.

Em relação a quantidade de refeições, todas responderam que realizam quatro (4) refeições por dia, sendo elas café-da-manhã, almoço, merenda da tarde e janta. Sobre os

principais alimentos consumidos pelas famílias as respostas foram semelhantes, sendo eles: arroz, feijão, macarrão, carne, frango e mingau.

No que se refere aos impactos do Programa Bolsa Família na segurança alimentar das famílias beneficiárias, destacam-se os estudos do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008) e de Florêncio (2011).

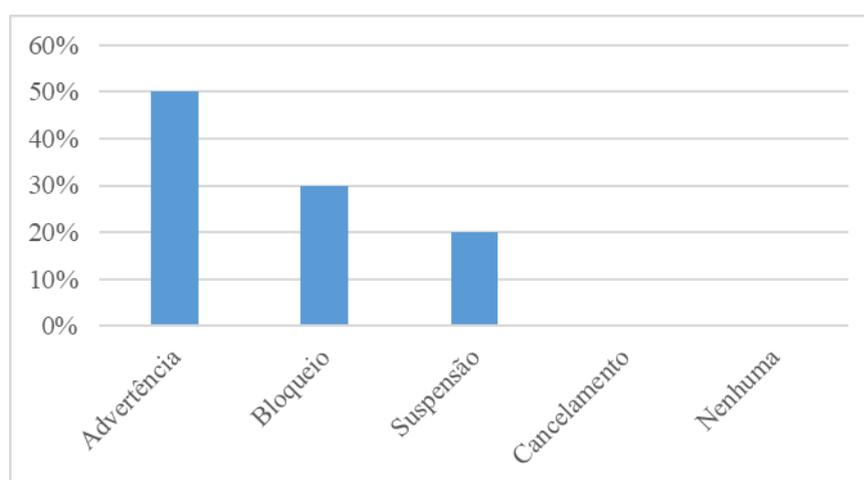
O primeiro estudo demonstrou que 87% das pessoas entrevistadas (no caso as titulares do benefício) responderam que o uso do benefício do PBF era principalmente com alimentação, sendo na Região Nordeste 91% e na Região Sul o percentual de 56%. O segundo gasto mais predominante foi com material escolar (46%), na Região Norte o percentual apresentado foi de 63,5% e de 40% na Região Nordeste.

O segundo estudo apresentou como um dos resultados, que grande parte das famílias participantes da pesquisa, utilizam o valor recebido para a alimentação, sendo os alimentos mais comprados o arroz e o feijão, representando 71,1% seguidos de frango e ovos.

Tais estudos vão de encontro com os dados obtidos por essa pesquisa e explicitados nos gráficos e respostas acima mencionados.

Sobre as repercussões devido ao descumprimento de condicionalidades do PBF, 50% disseram que receberam advertência, 30% bloqueio e 20% suspensão conforme ilustrado no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Repercussões de descumprimento de condicionalidades do PBF



Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

Os motivos relatados pelas famílias para o descumprimento da condicionalidade de educação e conseqüentemente para o recebimento dos efeitos de descumprimento de condicionalidades, são diversos, tais como: não tinha quem fosse deixar a criança na escola;

filho que é pessoa com deficiência não quis ir para a escola porque não estava bem de saúde; filho com problema de visão e não tinha como comprar o óculos e por isso faltou muito na escola; a família estava sem o que comer e o pai e a mãe precisaram fazer uns “bicos” e a criança teve que ficar sozinha em casa e sem ninguém para levá-la a escola; escola longe de casa e sem vale-transporte; erro da escola que mesmo com a apresentação do atestado médico lançou falta para a criança.

Conforme o *Relatório sobre Bolsa Família e Cadastro Único* da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) referente ao ano de 2018, em nível Brasil, 14.142.764 famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

O acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes com idades entre 6 e 15 anos foi de 95,6%, o equivalente a 10.850.101 alunos acompanhados de um total de 11.346.642 alunos com perfil de acompanhamento. O percentual de acompanhamento da frequência escolar de jovens entre 16 e 17 anos foi de 86,1%, o equivalente a 2.322.386 jovens acompanhados do total de 2.696.474 jovens com esse perfil de acompanhamento.

No que se refere a área da saúde, o percentual foi de 77,2%, o equivalente a 8.897.419 famílias do total de 11.531.708 famílias com o perfil para o acompanhamento.

Sobre os efeitos por descumprimento de condicionalidades, o total de efeitos na área da saúde e educação foi de 500.477, sendo 292.743 advertências, 123.724 bloqueios, 83.402 suspensões e 608 cancelamentos.

Em nível municipal, na Cidade de Manaus de acordo com o *Relatório sobre Bolsa Família e Cadastro Único do seu Município*, no ano de 2018, o PBF beneficiou 408.675 famílias, o que representa 123,7% da cobertura da estimativa de famílias pobres no Estado.

Sobre as condicionalidades, na área da educação atingiu o percentual de 93,5% para crianças e adolescentes em idades entre 6 e 15 anos, o equivalente a 420.730 alunos acompanhados de um total de 449.988 alunos dentro deste perfil. O percentual de jovens entre 16 e 17 anos foi de 85,7%, o equivalente a 92.515 jovens acompanhados de um total de 107.995 de jovens dentro deste perfil.

Na área da saúde, o percentual atingiu 87,3%, o equivalente a 309.902 famílias acompanhadas de um total de 354.842 famílias dentro do perfil para acompanhamento.

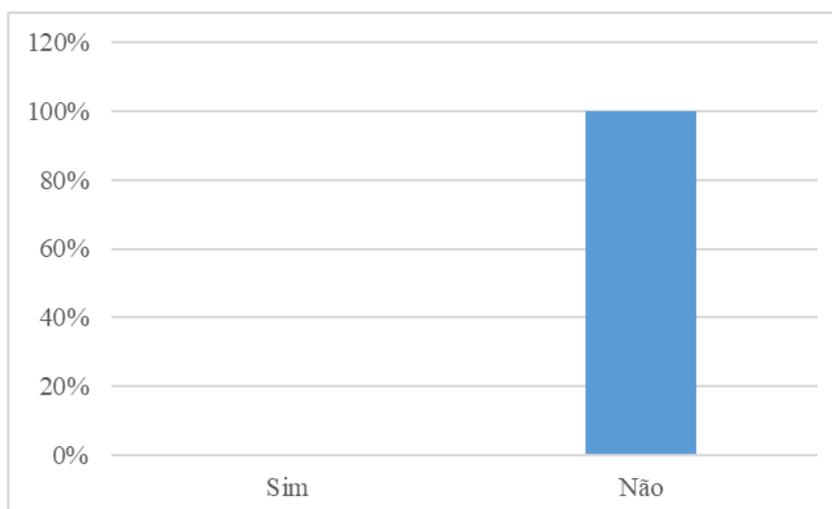
Referente aos efeitos por descumprimento de condicionalidades, o total foi de 15.455, sendo 10.472 advertências, 515.949 bloqueios, 324.191 suspensões e 7 cancelamentos.

Comparando os dados dos relatórios com os dados esta pesquisa referente as repercussões, os dados da pesquisa estão de acordo com os dados do Relatório em nível

nacional e local, onde a maioria dos efeitos por descumprimento de condicionalidades foram advertências seguida de bloqueios.

Questionadas se alguma das ações do Programa Bolsa Família possibilitou qualificação profissional ou a conquista de emprego, 100% das titulares entrevistadas responderam que não, conforme demonstra o Gráfico 11 a seguir.

Gráfico 11 – Possibilidades de qualificação profissional ou emprego através do PBF



Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

Sobre ações de qualificação profissional ofertadas pelo Governo Federal, têm-se o programa Progredir, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho), que dentre o seu público-alvo estão os beneficiários do Programa Bolsa Família.

O Programa Progredir foi criado em 2017 com a finalidade de promover a autonomia dos beneficiários do Programa Bolsa Família e das famílias inscritas no CadÚnico. Constitui-se de qualificação profissional, incentivo ao empreendedorismo e encaminhamento ao mercado de trabalho. O programa também conta com uma plataforma on-line para a elaboração de currículos, além de informações sobre vagas de emprego disponíveis e oferecidas pelas empresas parceiras, bem como vagas em cursos do Pronatec (MDS, 2017).

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi criado em 2011 e tem como objetivo a expansão e interiorização da oferta de cursos técnicos, profissionais e de formação inicial e continuada para trabalhadores (BRASIL, 2011).

Estudos de Gallindo, Feres e Shroeder (2015) e de Sousa et al. (2015) buscaram avaliar o PRONATEC durante o período de 2011-2014.

Gallindo, Feres e Shroeder (2015) demonstraram em seu estudo que no período de 2011-2014 o PRONATEC alcançou a meta de 8 milhões de vagas. Mais de 4 milhões de brasileiros tiveram acesso aos cursos técnicos e de formação inicial e continuada ofertados pelo programa. No ano de 2011, foram realizadas 900 mil matrículas, passando para 8,1 milhões em 2014. Das vagas ocupadas, 60,37% foram por mulheres e 39,63% por homens.

No estudo de Sousa et. al. (2015), no período de 2011-2014 das 2,8 milhões de matrículas realizadas, 1,3 milhão se referem a matrículas de beneficiários do Programa Bolsa Família. Apesar de as regiões Norte e Centro-Oeste terem grande parte de seus municípios contemplados pelo programa, 83,1% e 95,7% respectivamente, possuíram as menores participações no total de matrículas, sendo o percentual de 9,3% e 11,1% respectivamente.

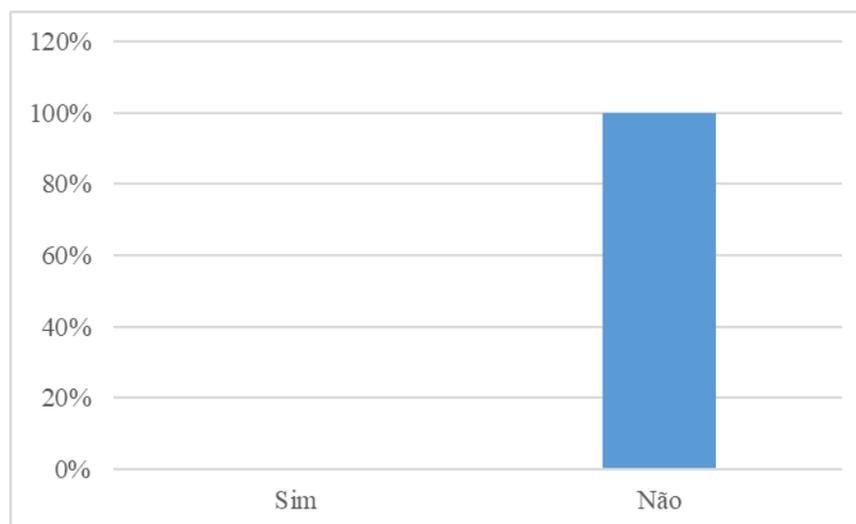
Das 2,8 milhões de matrículas realizadas de 2011-2014, 1.789.505 (63,1%) foram de pessoas inscritas no CadÚnico, 852 mil (30,1%) de pessoas inscritas no CadÚnico e não beneficiárias do Programa Bolsa Família, pouco mais de 1 milhão (36,9%) de pessoas não inscritas no CadÚnico e 936 mil (33%) de pessoas beneficiárias do PBF. No que se refere as taxas de conclusão e de abandono dos cursos para as pessoas inscritas no CadÚnico e beneficiários do Programa Bolsa Família, os estudantes beneficiários apresentaram taxa de conclusão mais elevada (81,4%) e menor taxa de abandono (18,6%).

O Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS TRABALHO, foi criado em 2012 e tem como objetivo a promoção de acesso aos usuários da Assistência Social ao mundo do trabalho. Caracteriza-se por ser um conjunto de ações que articulam políticas públicas de trabalho, emprego e renda, bem como mobiliza e encaminha pessoas que vivenciam situações de vulnerabilidade e/ou risco social, para acesso a oportunidades a políticas voltadas ao trabalho e emprego, buscando possibilitar a autonomia dessas pessoas e famílias (Orientações Técnicas: Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS TRABALHO, 2017).

Diante do exposto acima, pode-se considerar que apesar das ações voltadas a qualificação profissional existentes por iniciativa do Governo Federal, o acesso e o conhecimento sobre elas ao público-alvo ainda é frágil. Como visto no Gráfico 11, nenhuma das titulares entrevistadas ou membros de sua família tinha conhecimento ou participado de cursos oferecidos pelos programas acima mencionados, o que exige a necessidade de uma estratégia de divulgação e incentivo desses programas que consiga chegar até essas famílias.

Questionadas se antes de serem beneficiárias existiam crianças e/ou adolescentes em idade escolar fora da escola, foi unanimidade a resposta “Não” (100%), conforme exposto no Gráfico 12 abaixo.

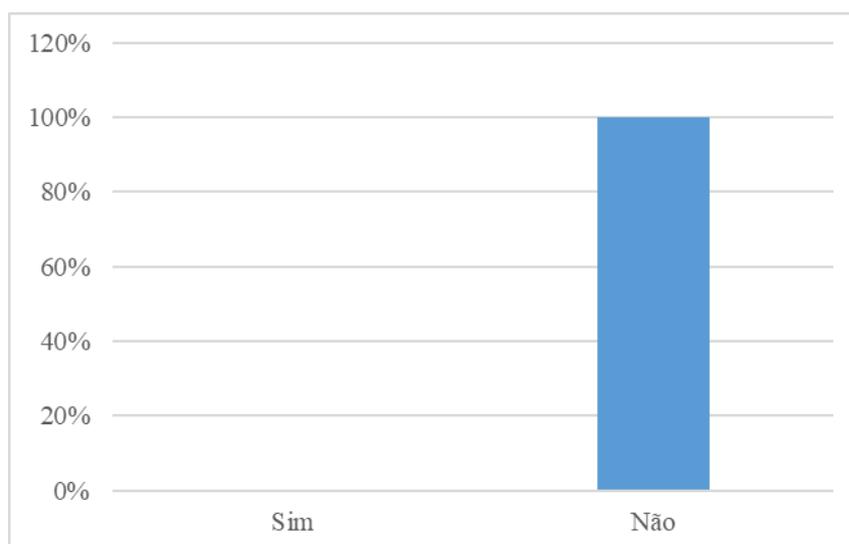
Gráfico 12 – Crianças e adolescentes fora da escola antes de ser beneficiário do PBF



Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

Complementando essa questão, foi perguntado se a família recebia algum tipo de atendimento escolar diferenciado pelo fato de ser beneficiária do Programa Bolsa Família. Todas (100%) responderam que não, de acordo com o Gráfico 13 a seguir.

Gráfico 13 – Atendimento escolar diferenciado por ser beneficiário do PBF



Fonte: Pesquisa de campo/ dezembro/ 2018

Sobre essa questão, importa destacar as pesquisas de Lira e Costa (2017) e de Nogueira et. al. (2017) realizados em escolas da Cidade de Manaus sobre o Programa Bolsa Família na área da educação que apresentaram resultados opostos no que se refere ao atendimento escolar diferenciado dos alunos beneficiários do PBF.

A pesquisa de Lira e Costa (2017) demonstrou a existência de um tratamento diferenciado por parte da escola para com as crianças beneficiárias do PBF, onde os pais ou responsáveis são cobrados regularmente quanto a frequência escolar das crianças; presença nas reuniões de pais e apresentação de declarações e atestados médico para justificar as faltas das crianças. De acordo com os sujeitos que participaram da pesquisa, essa cobrança por parte da escola é vista como discriminatória, pois não ocorre com os pais das crianças não beneficiárias, bem como constrangedora para os pais e para as crianças, pois são lembrados regularmente que podem “perder” o benefício, porém reconhecem que tal cobrança é uma forma de manter a permanência da criança no ambiente escolar e continuar recebendo o benefício.

A pesquisa de Nogueira et. al. (2017) demonstrou que as crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família de acordo com os entrevistados (equipe escolar e pais beneficiários do PBF), não recebem atendimento escolar diferenciado por serem beneficiários do programa de transferência de renda. O que ocorre é que quando for constatado a ausência da criança da escola por mais de três dias, os pais são chamados para prestarem uma justificativa sobre a situação, sendo que de acordo com a equipe escolar, esse procedimento também é realizado com alunos não beneficiários.

Levando em consideração os dados desta pesquisa e das pesquisas acima citadas, que a questão do atendimento escolar para crianças e adolescentes beneficiários do Programa Bolsa Família, depende de cada gestão da escola. Vale destacar a importância e o cuidado da escola para com seus alunos beneficiários do PBF, no que se refere ao registro da frequência escolar e no caso de ausências, verificar os motivos para tal situação, tendo consciência de que as famílias podem ser penalizadas por descumprimento de condicionalidades o que pode agravar ainda mais a situação de pobreza ou extrema pobreza que vivenciam. É necessária uma parceria entre escola e famílias beneficiárias.

Sobre o acesso da família aos serviços de saúde antes de ser beneficiária do Programa Bolsa Família, uma parcela afirmou que o acesso a consulta e exames era bom e a outra parcela afirmou que encontrava dificuldades. Destacam-se as seguintes respostas a seguir:

Era bom, eu ia com muita frequência porque os meus gêmeos de 10 anos sempre ficavam gripados, então eu sempre tive que correr atrás de médico pra eles e apesar de ter que ir cedo pra conseguir ficha, eu sempre conseguia Graças a Deus (Família 01).

Meio difícil, ainda mais que eu tenho um filho “especial” daí eu precisava e preciso sempre tá levando ele ao médico. Muitas vezes eu ia no posto de saúde e não conseguia consulta pra ele, ficava muito difícil assim, né? (Família 02).

A pesquisa de Júnior, Jaime e Lima (2014) demonstrou que no período do primeiro semestre do ano de 2005 ao segundo semestre do ano de 2013, o número de famílias acompanhadas pela saúde de 5,5 milhões passou para 11,9 milhões. No final do ano de 2013, a meta mínima de acompanhamento das condicionalidades em nível nacional (73%) foi alcançada, sendo acompanhadas 8,6 milhões de famílias, 5,1 milhões de crianças e 198 mil gestantes pela atenção básica do Sistema Único de Saúde (SUS).

No segundo semestre do ano de 2012, 99,2% das crianças estavam com o calendário de vacinação em dia e 81% tiveram o seu estado nutricional avaliado. Das gestantes acompanhadas pela saúde, 99% estavam com o pré-natal em dia e 80% tiveram o seu estado nutricional avaliado. Das 11,8 milhões de famílias com perfil de acompanhamento na saúde, 3,2 milhões que não foram acompanhadas e não se tem conhecimento se tiveram acesso às ações e serviços de saúde da atenção básica.

A pesquisa conclui que o número de procura por atendimento na atenção básica de saúde e a quantidade de atendimentos aumentaram, sendo em grande parte atribuído ao Programa Bolsa Família que incentiva por meio de sua condicionalidade na área de saúde, as famílias a procurarem os serviços de saúde.

Pode-se considerar no que se refere a este estudo, que o acesso das famílias aos serviços de saúde antes de ser beneficiário do PBF, de acordo com as mesmas, era diferente para cada família, como vimos nas falas acima, para uma beneficiária o acesso era bom, sem dificuldades de conseguir atendimento principalmente para os filhos, para a outra que tem um filho pessoa com deficiência o acesso era difícil.

Para complementar essa questão, foi perguntado como está o acesso da família aos serviços de saúde e com que frequência buscam as Unidades de Saúde agora que são beneficiárias do Programa Bolsa Família. Algumas famílias responderam que o acesso aos serviços de saúde melhorou, que a frequência é constante, outras que vão com pouca frequência porque os filhos são saudáveis, conforme as falas abaixo:

Está bom e eu vou com bastante frequência, porque as minhas crianças ficam com garganta inflamada sempre (Família 01).

Agora está mais fácil, porque quando falamos que somos do Bolsa Família, eles sabem que precisamos estar indo sempre. E como o meu filho é “especial”, sempre tenho que ir ao médico levar ele (Família 02).

Quase não preciso dos serviços de saúde. As crianças são saudáveis. Mas o que eles precisam é de dentista mesmo, mas aí é difícil o atendimento no público, né? (Família 03).

Por meio das falas pode-se perceber que para algumas famílias ao ser beneficiária do Programa Bolsa Família passaram a frequentar mais as Unidades de Saúde; para outras não encontram dificuldades no acesso, mas continuam indo com pouca frequência, para outras o atendimento e o acesso melhoraram, como é o caso da Família 02.

Estudos como o de Suárez e Libardoni (2007) demonstraram que as campanhas de vacinação não possibilitam separar as crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família das crianças não beneficiárias, onde o mesmo ocorre com o pré-natal e com outros serviços de saúde de atendimento básico. Neste sentido, 44% dos beneficiários do PBF avaliaram os serviços de educação e de saúde como ruins ou péssimos, bem como afirmaram a situação de falta de vagas em escolas em alguns municípios pesquisados; dificuldade de acesso ao transporte para se deslocar até a escola e as famílias beneficiárias do PBF não tinham prioridade na oferta e no atendimento aos serviços de saúde e educação, o que demonstra que os serviços prestados na área de educação e de saúde estão aquém do desejado.

É possível considerar por meio das falas e da pesquisa acima citada que ocorre variação no atendimento ofertado na área da saúde para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, podendo supor que depende muito da gestão da Unidade de Saúde, do conhecimento dos profissionais sobre a importância das famílias beneficiárias do PBF terem acesso aos serviços básicos e do conhecimento sobre as condicionalidades e dos efeitos aplicados em caso de descumprimento de condicionalidades.

Questionadas sobre o significado do Programa Bolsa Família para a titular e sua família, importa destacar as seguintes respostas:

O Bolsa Família ajuda muito, a gente conta com o dinheiro todo mês que chega em boa hora, pra comprar alimentos, caderno, lápis pras crianças. A gente compra roupa e sapato no final do ano (Família 01).

É uma renda a mais, uma ajuda. Estamos precisando, porque eu e meu esposo estamos desempregados e eu preciso cuidar do meu filho que é especial e do mais novo que tem 3 anos (Família 02).

Esse dinheiro que o Governo dá é muito importante pra nós. Antes de receber o Bolsa Família nós não tinha nada, faltava dinheiro pra comprar comida e quando a gente tinha, o dinheiro só dava pra comprar comida pra uma ou duas semanas. Agora não, é um dinheiro certo que dá pra comprar comida pra durar o mês inteiro, graças a Deus (Família 04).

Diante das falas das famílias entrevistadas, nota-se que ao se referir ao Programa Bolsa Família, predomina a visão de “ajuda” ao invés de direito. O benefício é visto como uma complementação de renda temporário devido as titulares do benefício ou seus cônjuges (no caso das casadas e em união estável) encontrarem-se desempregados (as), logo sem condições de manter o sustento da família por meio do trabalho.

Destaca-se também a regularidade do recebimento do benefício, significando uma certa segurança para as famílias que vivenciam a situação de insegurança econômica, sendo para muitas delas a única renda (apesar do baixo valor) para a manutenção da sua sobrevivência, aumentando o poder de compra em produtos diversos (alimentos, material escolar, remédios, roupas entre outros) e na duração dos alimentos durante o mês todo, pois antes de ser beneficiárias do programa isso não ocorria.

Neste sentido, tais resultados vão de encontro com o que afirmam Silva, Yazbek e Giovanni (2014) de que os programas de transferência de renda representam para as famílias beneficiárias de forma imediata a aquisição ou complementação de uma renda, sendo para muitas delas, a única possibilidade de uma renda, mesmo sendo um valor muito baixo, que permite condições mínimas de vida.

Perguntadas sobre qual a opinião delas sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família e se concordam com elas, destacam-se as seguintes respostas:

Assim, sobre o Programa Bolsa Família eu acho muito requisito, muita documentação que não concordo. Mas sobre as condicionalidades é preciso, é certo, é meio que uma recompensa. A criança tem que estudar (Família 05).

Eu acho certo, tá sendo cobrado certo, porque as crianças têm que ir pra escola e ir ao médico sempre. Daí cumprindo tudo certinho, a gente recebe o dinheiro que nos ajuda muito (Família 06).

Na minha opinião elas são necessárias, porque lugar de criança é na escola e ter acesso a saúde. Pra receber o dinheiro tem que levar as crianças na escola e no posto de saúde (Família 09).

São necessárias pra manter a frequência das crianças na escola. É muito importante as crianças estarem estudando, irem pra escola. Importante não só pelo dinheiro, é importante pra vida também (Família 10).

Por meio das respostas, nota-se que entre as titulares entrevistadas é unanimidade a importância dos estudos para as crianças e adolescentes, bem como ir as unidades de saúde recebendo ou não a transferência de renda. Portanto, as beneficiárias concordam com as condicionalidades.

A pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas de setembro a outubro de 2007 com 5 mil titulares do cartão do Programa Bolsa Família em 229 municípios brasileiros de todas as regiões do país, revelou no que se refere as condicionalidades, que 64% das titulares concordam que as famílias que não cumprirem com as condicionalidades sejam excluídas do programa. Tal opinião, ao mesmo tempo que demonstra que concordam com as condicionalidades, também demonstra que tal titulares desconhecem as questões estruturais e subjetivas que estão por trás das situações que interferem no cumprimento das condicionalidades, que até as próprias já vivenciaram ou poderão vivenciar, além de não responsabilizarem e cobrarem do Estado serviços suficientes e de qualidade nas áreas de educação e saúde e reconhecerem que estes são direitos.

Considerando as falas das entrevistadas e a pesquisa acima referenciada, nota-se que as crianças frequentarem à escola e as Unidades de Saúde são vistas pelas famílias como obrigações, caso contrário elas serão penalizadas, o que acaba por contribuir para que elas não enxerguem a educação e saúde como direitos do cidadão e dever do Estado.

Questionadas sobre se encontram dificuldades em cumprir as condicionalidades e quais dificuldades, as respostas variaram entre sim e não. Cinco famílias responderam que sim e as outras cinco que não, mas foi unanimidade ser a condicionalidade de educação. Destacam-se as seguintes falas:

Sim, na condicionalidade de educação. Tenho dificuldade com a criança “especial”, pois ele quando se sente cansado não quer ir para a escola e eu não posso obrigar uma criança especial ir pra escola se ele não quer (Família 02).

Não, mas deveria ter mais escolas, mais escolas próximas de casa. E também as escolas deveriam ter um cuidado maior com que é beneficiário do Bolsa Família, porque as vezes o erro é deles, quando não, eles não entendem os nossos motivos, daí acabam prejudicando e a gente fica sem receber o benefício que faz falta pra gente (Família 03).

Sim, porque a escola é longe, daí fica difícil de cumprir. Sem dinheiro pra pagar transporte, daí tenho que levar ele a pé e ainda com criança de colo, e as crianças se queixam de andar a pé porque é longe. O Governo e a escola não vêm a dificuldade que a gente enfrenta pra chegar na escola (Família 04).

Percebe-se que a maior dificuldade diz respeito a ausência de escolas e/ou de vagas próximas as residências, o que exige muitas vezes a utilização de transporte público e as famílias deparam-se com insuficiência financeira para arcar com vale-transporte. Ocorre também motivo de saúde, como visto que é o caso da criança com deficiência da Família 02, que de acordo com a mãe o motivo das faltas dele na escola é devido ao cansaço e desgaste físico que ele sente, o que conseqüentemente interfere na frequência e no seu desempenho escolar.

A partir desse quadro pode-se concordar com Cobo (2012) de que as questões de evasão escolar e baixa frequência escolar podem ser decorrentes de problemas familiares, tais como: violência doméstica, necessidade de irmãos mais velhos cuidarem dos mais novos, trabalho infantil, dentre outros, além de que a oferta dos serviços de educação e saúde que são insuficientes e precários em nosso país e que acabam excluindo ou penalizando ainda mais as famílias pobres e extremamente pobres que devem fazer o que podem e o que não podem pra cumprir as condicionalidades.

A pesquisa IBASE (2008) demonstrou que os órgãos responsáveis em nível municipal pelo acompanhamento das condicionalidades apontaram diversas dificuldades, tais como: problemas decorrentes das transferências de alunos (as) para outras escolas e falta de interesse e/ou capacidade dos responsáveis pelo Sistema Presença nas escolas em preparar e enviar o relatório de frequência. E as dificuldades para o cumprimento das condicionalidades estão relacionadas com a utilização de transporte ou locomoção para o acesso aos serviços de educação e saúde, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país.

Perguntadas se o Programa Bolsa Família e as condicionalidades trouxeram melhorias para a condição de vida de sua família, as respostas dividiram-se conforme destacadas a seguir:

Não, é só um complemento de renda, não traz muita melhoria pra vida porque é pouco dinheiro (Família 05).

Sim, traz melhoria sim. Ajuda bastante principalmente o dinheiro que é a única renda que nós temos. Meu marido de vez em quando faz uns bicos, mas não é sempre e o dinheiro que ele recebe é pouco, mas juntando com o Bolsa Família já ajuda muito. Agora que tive o benefício bloqueado, tá fazendo muita falta o dinheiro do Bolsa Família. Dói ver seus filhos querendo comer algo e você não poder dar porque não tem dinheiro (Família 07).

Não, o que eu acho é que eu trabalhando é que melhoraria a nossa vida. O dinheiro do Bolsa Família ajuda, mas melhoria, melhoria não. Pensei que

ajudaria a pagar água, luz... mas é só para alimentação. Estou com as contas atrasadas. Preciso de uma geladeira, mas não tenho como comprar. Não posso usar muita água e muita luz, porque a conta de água dá R\$300,00 e de luz R\$400,00. O dinheiro é tão pouco que não dá pra fazer tudo o que precisamos (Família 08).

Trouxe sim, principalmente para comprar comida. Quando a comida tá acabando, que é próximo de quando a gente vai receber o Bolsa Família, a gente sabe que vai ter o que comer logo. O dinheiro ajuda muito (Família 10).

Pode-se notar que para algumas famílias o Programa Bolsa Família trouxe melhorias para suas condições de vida e para muitas não, apesar do benefício “ajudar muito” no atendimento de suas necessidades básicas.

Analisando as falas das famílias e das profissionais que foram expostas anteriormente, é possível considerar que devido ao baixo valor e as dificuldades estruturais e subjetivas enfrentadas pelas famílias (como por exemplo, acesso precário aos serviços de saúde e educação, desemprego, dentre outros), o PBF vem contribuindo pouco para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias e as condicionalidades não estão cumprindo 100% o seu objetivo de promover o acesso das famílias aos serviços de saúde e educação.

Apesar dessa realidade, concorda-se com Silva, Yazbek e Giovanni (2014) que apontam que apesar dos problemas estruturais do Programa Bolsa Família, estes não anulam a importância do programa para as famílias beneficiárias, pois representa possibilidades palpáveis de melhoria de condições imediatas de vida de grande parcela do público beneficiário.

Questionadas se teriam possibilidades de deixarem de ser beneficiárias do Programa Bolsa Família, foi unanimidade a resposta “não”, devido principalmente ao fato de não estarem no mercado de trabalho e no caso das casadas e em união estável soma-se o fato do companheiro também estar desempregado, conforme as respostas abaixo:

Por enquanto não, estou presa sem emprego e por conta dos filhos, que tenho que cuidar e alimentar (Família 01).

Não, porque precisamos. Não temos condições, queremos, mas nossas necessidades são maiores. Estamos desempregados e sem o benefício nossa situação estaria pior, passando mais necessidades (Família 02).

No momento, não. Porque não estou trabalhando e só ganho esses R\$240,00 do Bolsa Família. Espero conseguir logo um emprego concreto, porque os bicos que eu faço não são suficientes pra que eu possa não precisar mais do Bolsa Família (Família 03).

Não, porque estamos desempregados. Como tenho criança de colo, eu preciso cuidar dela e dos outros. Meu esposo procura trabalho, mas como ele está doente da coluna, ninguém que dar trabalho pra ele, principalmente de carteira assinada. Aí a gente conta com o dinheiro do Bolsa Família (Família 04).

A pesquisa IBASE (2008), perguntou das entrevistadas sobre até quando achavam que a família deveria receber o dinheiro do PBF. 27% responderam que até quando precisassem, 22% até que os filhos estivessem no mercado de trabalho, 19% para sempre, 13% enquanto os filhos estivessem estudando, 8% até que os chefes de famílias se estabilizassem no emprego, 3% até que as crianças se tornassem maiores de idade, 1% deram outras respostas e 7% não sabiam ou não responderam. Percebe-se que excluindo as respostas “para sempre”, “outras respostas” e “não sabiam ou não responderam”, a maioria das titulares (73%) reconhece que o programa é algo temporário.

Por meio das falas das famílias e dos dados da pesquisa acima referenciada, considera-se que pelo baixo valor recebido que é insuficiente para que estas atendam todas as suas necessidades, por reconhecerem que é um complemento de renda e que só estão precisando pela ausência de um emprego estável, o benefício do Programa Bolsa Família torna-se de grande importância para a atual situação que vivenciam, pois atendem minimamente as suas necessidades, e sem ele as situações de pobreza e extrema pobreza estariam agravadas. Vale destacar o desejo das titulares por um emprego como possibilidade de porta de saída para a situação que vivenciam e para deixarem de precisar da transferência de renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa de transferência condicionada de renda Bolsa Família que tem quinze anos de existência é o carro-chefe da política social brasileira para o enfrentamento à pobreza. Tem como objetivo combater a pobreza, a fome e promover a emancipação das famílias e o acesso aos serviços públicos de educação e saúde, contraditoriamente.

Para tanto, pauta-se na transferência monetária as famílias e no cumprimento de condicionalidades na área da educação e da saúde. Estas condicionalidades são justificadas na estrutura do programa como estratégias necessárias para garantir o acesso das famílias a esses direitos.

O Programa Bolsa Família na Cidade de Manaus, no que se refere ao acompanhamento das condicionalidades e das situações de descumprimento depara-se com desafios, como por exemplo, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que apresentam condições de infraestrutura precária e de recursos humanos insuficientes frente a demanda elevada de atendimentos diários, conforme os dados da pesquisa permitiram demonstrar, o que sobrecarrega as técnicas de referência no cumprimento de suas atribuições, que buscam prestar um atendimento de qualidade aos usuários apesar das adversidades que encontram.

Se faz necessário reconhecer que o Programa Bolsa Família traz melhorias nas condições de vida, mesmo que minimamente e temporariamente, conforme revelou as falas das famílias beneficiárias e das técnicas de referência dos CRAS.

Constatou-se que as famílias beneficiárias utilizam a transferência monetária principalmente para a aquisição de alimentos, que passaram a durar o mês todo, diferente de quando a família não era beneficiária do programa, possibilitando também um sentimento de segurança, já que sempre na mesma data ele receberão o benefício, podendo planejar os seus gastos.

Vale destacar que o benefício do PBF para a maioria (60%) das famílias entrevistadas é a única renda que possuem, demonstrando que mesmo sendo um baixo valor, torna-se necessário e importante para essas famílias que se encontram fora do mercado de trabalho e sem condições de ter uma renda proveniente do trabalho.

Devido ao valor recebido ser diferente para cada família, pois depende da situação de pobreza ou extrema pobreza que vivenciam e da composição familiar, as melhorias ou impactos nas condições de vida são diferentes para cada família.

Sobre as condicionalidades, o fato de condicionar a transferência monetária ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação e saúde, de certa forma demonstra a visão dos idealizadores do programa do Estado brasileiro, de que as famílias subalternas não possuem capacidade, discernimento e responsabilidade para colocar e acompanhar os seus filhos na escola e leva-los as unidades de saúde. Ou seja, cuidar da educação e da saúde dos filhos que seria responsabilidade dos seus genitores, mas uma vez que não o fazem, o Estado entra para tentar romper o ciclo viciosa da pobreza, para que gerações futuras tenham melhores condições de vida.

Os efeitos aplicados pelo descumprimento de condicionalidades, penalizam as famílias e os direitos à educação e saúde transformam-se em obrigações, tal questão não considera a realidade vivenciada pelas famílias, que é complexa e composta por condições estruturais e subjetivas, como acima explicitado.

Esta pesquisa também revelou que as famílias concordam com as condicionalidades, reconhecem a importância de os filhos frequentarem a escola e terem um bom desempenho escolar, bem como cuidarem de sua saúde, indo às Unidades de Saúde.

Porém, muitas delas enfrentam dificuldades em cumprir as condicionalidades, devido principalmente a ausência de escolas ou de vagas em escolas próximas de suas casas e falta de recursos financeiros para adquirirem vale-transporte para se deslocarem até a escola.

É dever do Estado ofertar serviços públicos de qualidade e suficientes para toda a população, mas não é isso o que ocorre na realidade. As famílias deparam-se com serviços de educação e saúde precários, o que contribui para o não cumprimento das condicionalidades. De modo que o bloqueio e a suspensão do benefício, agravam ainda mais a situação de vulnerabilidade social das famílias que dependem do dinheiro para satisfazer suas necessidades de sobrevivência.

Outra questão apontada pela pesquisa, foi que na percepção das famílias beneficiárias a possibilidade de deixarem de ser beneficiárias do Programa Bolsa Família encontra-se distante de suas realidades, isto porque como visto, o PBF para muitas dessas famílias é a única fonte de renda, devido ao fato de não terem um emprego estável.

Percebeu-se o desejo de todas as famílias entrevistadas de garantir um emprego estável para que assim suas condições de vida melhorem e deixem de precisar da transferência de renda. Isto evidencia que diferente do que se fala sobre o PBF produzir um sentimento de acomodação e de “efeito preguiça” nos beneficiários para que não procurem emprego, as famílias que participaram da pesquisa demonstraram o interesse pela conquista de um emprego, tendo conhecimento que o PBF é um complemento de renda temporária.

Portanto, a pesquisa demonstrou que o Programa Bolsa Família possui fragilidade em sua execução e não atinge o seu objetivo principal de retirar as famílias da situação de pobreza e extrema pobreza. E para que isso aconteça, é preciso que ele seja aliado a outras políticas e ações para que de fato suas ações contribuam para o alcance desse objetivo, principalmente emprego e renda, em tempos de desemprego estrutural.

Porém, não se pode negar que mesmo que minimamente, ele traz mudanças na vida das famílias beneficiárias, principalmente no poder de compra de alimentos, na segurança decorrente da regularidade do recebimento do benefício e na permanência de crianças e adolescentes na escola, o que é constatado também em outras pesquisas citadas no decorrer desta pesquisa.

Quanto as condicionalidades, para que possam ser cumpridas o Poder Público deve ofertar, principalmente, serviços de educação e saúde de qualidade, suficientes e acessíveis não só as famílias beneficiárias, mas para toda a população, buscando não agravar ainda mais a situação de vulnerabilidade social que se encontram.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Miriam et. al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO, BID, 2002. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138por.pdf>>. Acesso em: 08 de jan. 2018. Acesso em: 01 nov. 2018.
- ALAYÓN, Noberto. **Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?**. Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- ALVARENGA, Mirella Souza. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social**. Dissertação (Mestrado em Política Social). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Espírito Santo, p. 133. 2012. Disponível em: < <http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/6497/1/Mirella%20Souza%20Alvarenga.pdf>>. Acesso em: 08 de jan. 2018.
- ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARAÚJO, Cleonice Correia. **A pobreza no contexto da política de Assistência Social**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org). Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza. São Luís: EDUFMA, 2013.
- ATLAS DA VULNERABILIDADE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. Brasília: IPEA, 2015.
- BARBOSA, Maria José de Souza; SÁ, Maria Elvira Rocha. **A questão social na Amazônia no capitalismo contemporâneo: o estado do Pará em foco**. In: SCHERER, Elenise (Org). Questão social na Amazônia. Manaus: Edua, 2009.
- BARBOSA, Michele Tupich. **Legião Brasileira de Assistência (LBA): o protagonismo feminino nas políticas de assistência em tempos de guerra (1942-1946)**. Tese (Doutorado em História) Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2017. Disponível em: < <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/48900>>. Acesso em: 08 de jan. de 2018.
- BATISTA, Djalma. **O Complexo da Amazônia: Análise do processo de desenvolvimento**. 2ª ed. Manaus: Editora Valer, Edua e Inpa, 2007.
- BEGRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social. v. 2).
- BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: formação social e cultural**. Manaus: Editora Valer/Editora da Universidade do Amazonas, 1999.
- BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **A atenção aos pobres: apontamentos históricos sobre assistência e proteção social no Brasil**. História e Cultura, Franca, v. 6, n. 2, p. 9-34, ago-nov. 2017. Disponível em: < <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/2087/2008>>. Acesso em: 08 de jan. de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/brasil_sem_miseria/lei-12.513-2011-pronatec.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2019.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Brasília: MPAS/SAS.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **ACESSUAS trabalho: orientações técnicas. Programa Nacional de Promoção do Acesso do Mundo do Trabalho**. Brasília, DF: MDSA, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, 2005.

BRASIL. **Portaria nº 251**, de 12 de dezembro de 2012. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2012/Portaria%20no%20251%20de%20dezembro%20de%202012.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

CASTEL, Robert. **A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a “desfiliação”**. CADERNO CRH, Salvador, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=193>>. Acesso em: 19 de jan. de 2018.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?**. Tradução de Lúcia M. Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poletti. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CASTRO, Edna. **Políticas de Estado e atores sociais na Amazônia contemporânea**. In: BOLLE, Willi, CASTRO, Edna; VEJMEKKA, Marcel (Orgs). São Paulo: Globo, 2010.

CENSO SUAS. **Relatório de Registro Mensal de Atendimentos – CRAS (2017)**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/estrutura_fisica/preenchimento_municipio_cras_new1.php>. Acesso em: 31 jan. 2019.

_____. **Relatório de Registro Mensal de Atendimentos – CRAS (2018)**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/estrutura_fisica/preenchimento_municipio_cras_new1.php>. Acesso em: 31 jan. 2019.

COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Relatório Panorama Social da América Latina 2017**. Santiago, Chile. Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), 2018. Disponível em: <

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43228/S1701051_pt.pdf?sequence=4&isAllowed=y> Acesso em: 11 de mar. de 2018.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. In: COUTO, Berenice Rojas et. al (Orgs). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 5ªed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2017.

DEL PRIORE, Mary. VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Planeta, 2016.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 3 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FERNANDES, Flávio Cireno; VIANA, Iara; ALVES, Cecília Brito. **Ensino básico e trajetória escolar de estudantes do Programa Bolsa Família**. In: XIMENES, Daniel (Org.). Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 18, 2014.

FLORÊNCIO, Telma Maria de Menezes Toledo (coord.) **Perfil nutricional de beneficiários do programa Bolsa Família moradores de favelas em Maceió – AL**. Brasília: SAGI/MDS, 2011. Disponível em:<<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/469.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

FREITAS, Marcílio. **Amazônia e complexidade**. In: FREITAS, Marcílio et al. Amazônia. 1ª ed. Editora: Chiado, 2017.

GALLINDO, Erica de Lima; FERES, Marcelo Machado; SCHROEDER. **O Pronatec e o Fortalecimento das Políticas de Educação e Tecnológica**. In: MONTAGNER, Paula; MULLER, Luis Herberto (Orgs.) Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, nº. 24, 2015.

GONDIM, Neide. **A invenção da Amazônia**. São Paulo: Marco Zero, 1994.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológico**. 19ª ed. São Paulo: Cortez, CELAST, 2006.

IANNI, Octavio. **A Questão Social**. In: BOGUS, I; YASBEK, M.C; BELFIORI, W (Orgs). Desigualdade e a Questão Social. São Paulo: EDUC, 1997.

IBASE. **Repercussões do programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas: documento síntese**. Rio de Janeiro, jun. 2008. Disponível em:<https://ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

IBGE. **Áreas especiais: Cadastro de Municípios localizados na Amazônia Legal**. Disponível em: <

<https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialegal.shtm?c=2>>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. **Estimativas da População 2017.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores: 2017.** IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores: 2018.** IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2018

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Nov. 2018 – Jan. 2019.** IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2019_jan.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

_____. **Síntese dos Indicadores Sociais - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2010.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 03 de novembro de 2017.

_____. **Síntese dos Indicadores Sociais - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2013.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 03 de novembro de 2017.

_____. **Síntese dos Indicadores Sociais - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2014.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 03 de novembro de 2017.

_____. **Síntese dos Indicadores Sociais - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2015.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 03 de novembro de 2017.

_____. **Síntese dos Indicadores Sociais - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2017.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 03 de novembro de 2017.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018.** IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

IORIS, Antonio A. R. **Amazônia; desenvolvimento, exploração e pobreza.** In: FREITAS, Marcílio et. al. Amazônia. 1ª ed. Editora: Chiado, 2017.

JÚNIOR, Helvécio Miranda Magalhães; JAIME, Patrícia Constante; LIMA, Ana Maria Cavalcante. **O Sistema Único de Saúde e o Programa Bolsa Família: compromissos e desafios.** In: SOUSA, Marconi Fernandes; XIMENES, Daniel de Aquino; JAIME, Patrícia Constante (Orgs.). Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, nº. 17, 2014.

LIRA, Márcia Josanne de Oliveira; COSTA, Thays Feitosa. **Escola: Espaços e tempos de reprodução e resistência da pobreza.** In: OHANA, Isamara da Silva; GUEDES, Jane Fontes; OHANA, Josete da Silva. Programa Bolsa Família: Educação para superação da pobreza e construção da cidadania. Manaus: EDUA, 2017.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. **A família na Amazônia: desafios para a Assistência Social.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano XXIII, n.71, p. 122 – 137, set. 2002.

MDS. **Número de filhos teve maior queda entre beneficiárias.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mar. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/marco/numero-de-filhos-teve-maior-queda-entre-beneficiarias>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **O Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz: perguntas e respostas para os visitantes do Programa Criança Feliz.** Ministério de Desenvolvimento Social, 2016.

_____. **Progredir 2017.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/progredir/o-que-e>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

_____. **Relatório Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município - Visão Geral Brasil.** Ministério do Desenvolvimento Social/ Secretaria Nacional de Renda Mínima de Cidadania, 2018. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Relatório Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município - Visão Geral Manaus.** Ministério do Desenvolvimento Social/ Secretaria Nacional de Renda Mínima de Cidadania, 2018. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Relatório Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município (2018).** Ministério do Desenvolvimento Social/ Secretaria Nacional de Renda Mínima de Cidadania. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2001.

MET. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Março/2018.** Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/emprego-e-renda/2018/informativo-economico-caged-de-janeiro-18/@@download/file/IE%202018%2003%2002%20CAGED%20Janeiro.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

MMA. **Bolsa Verde.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde.html>>. Acesso em: 30 set. 2018.

MONNERAT, Gisele Lavinias et al. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família.** In: *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2019.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social.** 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 5).

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. **O marco conceitual da vulnerabilidade social**. Sociedade em Debate, Pelotas, 17(2): 29-40, jul.-dez, 2011. Disponível em: <<http://revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/695/619>>. Acesso em: 10 de jan. de 2018.

NOGUEIRA, Francinaldo Mendes et al. **Pobreza, desigualdade social, educação e Programa Bolsa Família**. In: OHANA, Isamara da Silva; GUEDES, Jane Fontes; OHANA, Josete da Silva. Programa Bolsa Família: Educação para superação da pobreza e construção da cidadania. Manaus: EDUA, 2017.

NOB/SUAS. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

NOB-SUAS. **Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

NOB-RH/SUAS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PINTO, Renan Freitas. **Apresentação**. In: BATISTA, Djalma. O Complexo da Amazônia: Análise do processo de desenvolvimento. 2ª ed. Manaus: Editora Valer, Edua e Inpa, 2007.

PIZZANI, Alessandro; REGO, Walquíria Leão. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

PNUD. **Glossário da Pobreza e Desenvolvimento Humano**. In: Relatório do Desenvolvimento Humano 1997. Brasília: 1997. Disponível em:<<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr97/rdh7-1.htm>>. Acesso em: 08 de jan. 2018.

_____. **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad**. –1a . ed. – San José, C.R.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010. Disponível em:< www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/.../RHDR-2010-RBLAC.pdf?>. Acesso em: 25 de jan. de 2018.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano - Edição do 20º Aniversário: A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano**. New York: PNUD, 2010. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-PNUD_HDR_2010.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2019.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2016: desenvolvimento humano para todos**. Estocolmo, Suécia. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2017. Disponível em: <

<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-HDR16%20Report.pdf>>. Acesso em: 12 de jan. 2018.

PROPATO, Valéria. **O raro êxodo do Bolsa Família**. Folha Piauí, Piauí, 11 jun. 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/o-raro-exodo-do-bolsa-familia/>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SALAMA, Pierre. **Pobreza: o fim do túnel?**. Debates Sociais, n. 69-70, Ano XLIII, 2008.

SCHERER, Elenise Faria. **A trajetória da assistência social aos desassistidos manauenses**. Manaus: EDUA, 2016.

SEMMASC. **Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**. Disponível em: > <https://semasc.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/Reordenamento-atualizado-2018-1.jpg>>. Acesso em: 01 jan. 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Bolsa Família: benefícios monetários e não monetários**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza e suas diferentes expressões**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org). **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza**. São Luís: EDUFMA, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; ARREGUI, Carola; YAZBEK, Maria Carmelita. **Mapeando e analisando possíveis impactos do Bolsa Família**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **Condicionalidades no Bolsa Família: controvérsias e realidade**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

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**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SOARES, Laura Tavares. **Desigualdade social e pobreza no Brasil no contexto latino-americano: transição ou retrocesso?**. IN: Praia Vermelha, UFRJ. n° 8, p.32-55. Primeiro Semestre, 2003.

SOUSA, Marconi Fernandes de et al. **Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para o público do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); cobertura, adequação da oferta e desempenho dos participantes**. In: MONTAGNER, Paula; MULLER, Luis Herberto (Orgs.) **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n° 24, 2015.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATI, Aldáiza Oliveira. **História da pobreza assistida em São Paulo**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: PUCSP, 1987. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/17596/1/Aldaiza%20de%20Oliveira%20Sposati.pdf>>. Acesso em: 28 de abr. de 2018.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SUÁREZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene. **O impacto do programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres**. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados – vol.2 – Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS/SAGI, 2007.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. **A Amazônia e a interface com o SUAS**. In: CRUS, José Ferreira et al. (Orgs). Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2013.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. **Meio Ambiente, Amazônia e Serviço Social**. Revista em Pauta, Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, nº.21, 2008.

TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; LEVCOVITZ, Eduardo. **Proteção Social: introduzindo o debate**. In: VIANA, Ana Luiza D'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo M.; IBÁÑEZ, Nelson (Orgs). Proteção Social: Dilemas e desafios. São Paulo: Hucitec, 2005.

VIGNOLI, Jorge Rodríguez. **Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes**. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. (Serie Población y Desarrollo, n.17). Disponível em: <<http://archivo.cepal.org/pdfs/2001/S018659.pdf>>. Acesso em: 24 de jan. de 2018.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A Política Social Brasileira nos anos 90: a refilantropização da Questão Social**. In: Cadernos Abong, nº 3. São Paulo, ABONG.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Estado e políticas sociais**. Praia Vermelha, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 18, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermalha/article/view/39/24>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil**. In: Temporaris, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília: ABEPSS, Ano II, nº 3, jan-jun, 2001.

APÊNDICES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E CULTURA NA AMAZÔNIA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(Aos profissionais do Centro de Referência de Assistência Social)

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da pesquisa “A questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus”, sob a responsabilidade da mestrandia (pesquisadora) do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, **Juliane Almeida Batista Leite**, a qual poderá ser encontrada na Rua Eurípedes nº 96 C, bairro Monte das Oliveiras, telefone (92) 98123-7909, e-mail: julianeableite@hotmail.com, sob orientação da Profa. Dra. Yoshiko Sasaki da Universidade Federal do Amazonas - UFAM, av. General Rodrigo Otávio, nº 6200, Coroado I - Manaus/AM, telefone (92) 3305-4581/99278-4042, e-mail: sassakiyo@ufam.edu.br.

Objetivo Geral: Analisar a questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus.

Objetivos Específicos: Identificar como se realiza o acompanhamento das condicionalidades nos Centros de Referência de Assistência Social Terra Nova e Cidade Nova; Verificar como se apresenta o cumprimento ou não de condicionalidades do Programa Bolsa Família para as famílias beneficiárias; Refletir em que medida o acompanhamento e o cumprimento ou não dessas condicionalidades geram efeitos nas condições de vida das famílias beneficiárias atendidas nos CRAS Terra Nova/Via Norte e Cidade Nova.

Análise de risco: Por se tratar de um estudo que objetiva analisar o acompanhamento e o descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, consideramos que em algum momento da pesquisa o Sr (a) sinta-se constrangido ou desconfortável em responder alguma pergunta feita pela pesquisadora, desta forma caso seja identificado algum sinal de desconforto psicológico acarretado pela pesquisa, a pesquisadora compromete-se em encaminhá-lo (a) para os profissionais especializados, pois toda pesquisa envolvendo seres humanos oferece riscos e com base no parágrafo VIII artigo 2º da resolução 510/2016 que dispõe sobre risco imaterial, no qual explica que se incluem nessa categoria de risco “lesão em direito ou bem da personalidade, tais como integridades físicas e psíquicas, saúde, honra, imagem, e privacidade, ilicitamente produzida ao participante da pesquisa por características ou resultados do processo de pesquisa”.

Sem Gastos e Remuneração: Para participar deste estudo o Sr (a) não terá nenhum custo financeiro, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, garantimos o ressarcimento da despesa. Desta forma estão assegurados o direito a indenizações e cobertura material para reparação a dano causado pela pesquisa ao participante da pesquisa.

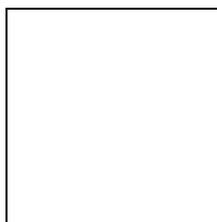
Benefícios: se você aceitar participar, os resultados poderão contribuir para a melhoria e aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família, bem como para melhor conhecimento sobre o acompanhamento e o descumprimento de condicionalidades do programa nos CRASs da Cidade de Manaus.

Participação: sua participação é voluntária e se dará por meio de aplicação de formulários, assim como utilização de gravador de voz e máquina fotográfica (se assim permitido por você). Os dados serão guardados em local seguro e a divulgação dos resultados será feita de forma a não divulgar a identidade dos voluntários.

Se depois de consentir sua participação o Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja ante ou depois da coleta de dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo.

Eu, _____, fui informado sobre o que a pesquisadora quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ser remunerado (a) e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

_____ Data: ___/___/_____



Assinatura do participante

Impressão do dedo polegar Caso não saiba assinar

Assinatura do Pesquisador Responsável

Assinatura do Orientador

O participante deverá entrar em contato em caso de Dúvidas Éticas ou retirada de consentimento CEP (Comitê de ética em Pesquisa) no endereço: Rua Teresina, 495, Adrianópolis, Manaus-AM, ou pelo telefone (92) 3305-1181, ramal 2004, e-mail: cep.ufam@gmail.com.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E CULTURA NA AMAZÔNIA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(Às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família)

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da pesquisa “A questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus”, sob a responsabilidade da mestrandia (pesquisadora) do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, **Juliane Almeida Batista Leite**, a qual poderá ser encontrada na Rua Eurípedes nº 96 C, bairro Monte das Oliveiras, telefone (92) 98123-7909, e-mail: julianeableite@hotmail.com, sob orientação da Profa. Dra. Yoshiko Sasaki da Universidade Federal do Amazonas - UFAM, av. General Rodrigo Otávio, nº 6200, Coroado I - Manaus/AM, telefone (92) 3305-4581/99278-4042, e-mail: sassakiyo@ufam.edu.br.

Objetivo Geral: Analisar a questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus.

Objetivos Específicos: Identificar como se realiza o acompanhamento das condicionalidades nos Centros de Referência de Assistência Social Terra Nova e Cidade Nova; Verificar como se apresenta o cumprimento ou não de condicionalidades do Programa Bolsa Família para as famílias beneficiárias; Refletir em que medida o acompanhamento e o cumprimento ou não dessas condicionalidades geram efeitos nas condições de vida das famílias beneficiárias atendidas nos CRAS Terra Nova/Via Norte e Cidade Nova.

Análise de risco: Por se tratar de um estudo que objetiva analisar o acompanhamento e o descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, consideramos que em algum momento da pesquisa o Sr (a) sinta-se constrangido em expor sua situação de pobreza ou extrema pobreza, desta forma caso seja identificado algum sinal de desconforto psicológico acarretado pela pesquisa, a pesquisadora compromete-se em encaminhá-lo (a) para os profissionais especializados, pois toda pesquisa envolvendo seres humanos oferece riscos e com base no parágrafo VIII artigo 2º da resolução 510/2016 que dispõe sobre risco imaterial, no qual explica que se incluem nessa categoria de risco “lesão em direito ou bem da personalidade, tais como integridades físicas e psíquicas, saúde, honra, imagem, e privacidade, ilicitamente produzida ao participante da pesquisa por características ou resultados do processo de pesquisa”.

Sem Gastos e Remuneração: Para participar deste estudo o Sr (a) não terá nenhum custo financeiro, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, garantimos o ressarcimento da despesa. Desta forma estão assegurados o direito a indenizações e cobertura material para reparação a dano causado pela pesquisa ao participante da pesquisa.

Benefícios: se você aceitar participar, os resultados poderão contribuir para a melhoria e aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família, bem como acesso e melhoria nos serviços públicos de educação, saúde e assistência social que integram o PBF.

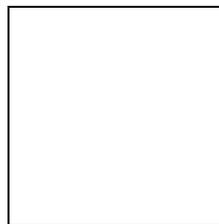
Participação: sua participação é voluntária e se dará por meio de aplicação de formulários, assim como utilização de gravador de voz e máquina fotográfica (se assim permitido por você). Os dados serão guardados em local seguro e a divulgação dos resultados será feita de forma a não divulgar a identidade dos voluntários.

Se depois de consentir sua participação o Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja ante ou depois da coleta de dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo.

Eu, _____, fui informado sobre o que a pesquisadora quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ser remunerado (a) e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

_____ Data: ___/___/____

Assinatura do participante



Impressão do dedo polegar Caso não saiba assinar

Assinatura do Pesquisador Responsável

Assinatura do Orientador

O participante deverá entrar em contato em caso de Dúvidas Éticas ou retirada de consentimento CEP (Comitê de ética em Pesquisa) no endereço: Rua Teresina, 495, Adrianópolis, Manaus-AM, ou pelo telefone (92) 3305-1181, ramal 2004, e-mail: cep.ufam@gmail.com.



PODER EXECUTIVO
 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
 UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
 INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E CULTURA NA AMAZÔNIA



PESQUISA: A questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus

ROTEIRO DE ENTREVISTA (PROFISSIONAIS DO CRAS)

ROTEIRO DE ENTREVISTA	
Entrevistado:	
Função:	
Local:	
Data da entrevista:	/ /
Instrumentos utilizados:	() Máquina fotográfica () Filmadora () Gravador de Voz
PERGUNTAS:	
1.	Como é feito o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no CRAS?
2.	Em sua opinião, o Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades, gera impactos nas condições de vida das famílias beneficiárias?
3.	Em sua opinião, o Programa Bolsa Família contribui para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano das famílias beneficiárias e para a redução da pobreza?
4.	Você tem conhecimento de alguma família que tenha efetuado o desligamento do Programa Bolsa Família devido as atividades e/ou intervenções realizadas pelo programa?
5.	Quais as maiores dificuldades encontradas no que se refere ao cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família trazidas pelas famílias beneficiárias?
6.	Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
7.	Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?
8.	Outras colocações do entrevistado:



PODER EXECUTIVO
 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
 UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
 INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E CULTURA NA AMAZÔNIA



PESQUISA: A questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus

FORMULÁRIO DESTINADO AOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

FAMÍLIA Nº: _____.

1 – Sexo:

- () Feminino
 () Masculino

2 – Idade: ____ anos

3 – Estado civil:

- () Solteiro (a)
 () Casado (a)
 () União Estável
 () Divorciado (a)
 () Viúvo (a)

4 – Escolaridade:

- () Analfabeto
 () Ensino Fundamental Completo
 () Ensino Fundamental Incompleto
 () Ensino Médio Completo
 () Ensino Médio Incompleto
 () Ensino Superior Completo
 () Ensino Superior Incompleto

5 – Profissão:

_____.

6 – Em relação ao trabalho você se encontra:

- () Empregado (a)
 () Desempregado (a)

7- Exerce alguma atividade remunerada?

- () Sim
 () Não

Se sim, qual?

_____.

8 – A sua residência é:

- () Própria
 () Alugada
 () Cedida
 () Mora com parentes
 () Outra: _____.

9 – Sua família, considerando apenas quem mora com você, é composta por quantas pessoas? (grau de parentesco e idade)

 _____.

10 – Qual o valor da renda mensal da sua família?

_____.

11 – Qual o valor que sua família recebe do PBF?

R\$ _____.

12 – Quem é o responsável por administrar o dinheiro recebido do PBF?

_____.

13 – Quando começou a receber o PBF (ano)?

_____.

14 – Com quais gastos você utiliza o dinheiro do PBF?

_____.

15 – Quantas refeições você e sua família fazem por dia?

_____.

16 – Quais os principais alimentos consumidos por você e sua família? E dentre esses alimentos, quais são os considerados mais importantes?

_____.

17 – Já recebeu alguma das penalizações abaixo, devido ao descumprimento das condicionalidades do PBF?

- () Advertência
- () Bloqueio de 30 dias
- () Suspensão de 60 dias
- () Cancelamento
- () Nunca fui penalizado (a)

18 – Alguma das ações do PBF possibilitou qualificação profissional ou a conquista de um emprego? Qual?

_____.

19 – Antes de ser beneficiária do PBF, a família possuía crianças e/ou adolescentes em idade escolar fora da escola? Se sim, quantas?

_____.

20 – Em sua opinião, sua família recebe algum tipo de atendimento escolar diferenciado pelo fato de ser beneficiária do PBF? Se sim, qual?

_____.

21 – Antes de ser beneficiária do PBF, como era o acesso da família aos serviços de saúde (consultas, exames)?

_____.

22 – Ao ser beneficiária do PBF, como está o acesso da família aos serviços de saúde e com que frequência busca as Unidades de Saúde?

_____.

23 – Sendo beneficiária do PBF, a família participa de alguma atividade na área de Assistência Social (grupos de convivência ou outras atividades desenvolvidas no CRAS)? Se sim, qual?

_____.

24 – O que o PBF significa para você e sua família?

_____.

25 – Qual sua opinião sobre as condicionalidades do PBF? Você concorda com elas? Por quê?

26 – Você ou sua família encontram dificuldades para cumprir as condicionalidades exigidas? Quais e em que área (educação, saúde, assistência social)?

27 – Em sua opinião, o PBF e as condicionalidades trouxeram melhorias para a condição de vida de sua família?

28 – Em sua opinião, você e sua família têm possibilidade de deixar de utilizar o PBF? Comente.

ENTREVISTA COORDENADORA 01 –CRAS 01

1. Como é feita a gestão/acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no CRAS?

C01: *Desde o ano passado de 2017, quando eu entrei no Terra Nova e técnica de referência até o mês passado, a gente verificou que tinha um público de condicionalidades em grande proporção, porque do outro CRAS que eu vinha, a gente não tinha tantas questões de condicionalidades. E no Terra Nova, por exemplo, eu cheguei a fazer num dia 17 atendimentos de condicionalidade, então pra quem trabalha o dia inteiro ficar só atendendo condicionalidade, a pessoa fica né...e aí a gente numa reunião de planejamento, a equipe técnica sempre, hoje não por conta dessas reuniões de condicionalidades, mas nas sextas-feiras nós tiramos exatamente pra planejamento das atividades, nós vimos por bem tá lançando uma estratégia diferenciada para atender o público de condicionalidade. Antes nós fazíamos o recurso primeiro, agendávamos a reunião pro usuário após o recurso, de fazer o recurso no sistema e a gente via que tinha uma grande quantidade que não compareciam, marcávamos 20, 25 pessoas e compareciam 5, 10. Então a gente começou a olhar pelo outro lado, vamos fazer a lógica contrária, vamos fazer primeiro a reunião, pra depois fazer o recurso e isso foi uma excelente estratégia porque as nossas reuniões começaram a dar um público muito bom, nós marcávamos lá no Cidade Nova como nós tínhamos um espaço bem favorável, então marcávamos 30, 35 pessoas e a grande maioria comparecia e fazíamos o recurso manualmente. Nós também criamos um instrumental onde o próprio usuário após as explicações sobre as questões de condicionalidade, ele declarava de próprio punho os motivos da falta da criança na escola e aí percebemos que dessa forma a gente conseguiu de fato implementar um acompanhamento coletivo do público de condicionalidade. Quando nós viemos aqui pro Via Norte pelo espaço inadequado em relação ao tamanho ao público que nós temos, nós começamos a diminuir mais em média de 20, 25 e começamos a aperfeiçoar melhor essa estratégia, antes do usuário vir, nós fazíamos toda a pesquisa, então a pessoa quando vinha pra reunião já sabia quais eram os meses de falta e quem era a criança, porque muitas vezes eles traziam todas as declarações de todos os filhos, então o usuário já entrevista na reunião sabendo quem era a criança e quais eram os meses de falta na escola. E aí, os que estavam em caso*

de suspensão ou bloqueio e depende muito também do histórico da família no sistema, nós já incluíamos pra acompanhamento coletivo PAIF e assim a gente construiu seis oficinas com esse público de condicionalidade e com os PAIF que a gente faz acompanhamento, como visita domiciliar, dentro outros acompanhamentos. Então nós tivemos um quantitativo na primeira oficina de 29 pessoas trabalhando o PAIF e orientação sobre as condicionalidades e essas oficinas tiveram temas diversos, tiveram a princípio sobre o PDF que é o Plano de Desenvolvimento Familiar, onde a gente orienta as famílias sobre os objetivos dela dentro do acompanhamento e como era o acompanhamento coletivo nós lançamos algumas estratégias temas bem pertinentes a todos. Primeiro era um público de violação de direitos também a gente verificou isso no discurso das mães, eram mais mães do que pais, mas tivemos público masculino, quando trabalhamos a questão da violação dos direitos da mulher, da criança, do adolescente, muitas questões de envolvimento dos filhos com narcotráfico, uso de drogas, o que fazia muito da questão da evasão escolar, então nós trabalhamos temas também sobre... trouxemos o AA e a questão da drogadição que foi bem bacana. Trabalhamos a questão do amparo que a família necessita fazer a criança e ao adolescente por serem sujeitos de direitos, trabalhamos... eu trabalhei inclusive essa temática, trabalhei desde a questão da maternagem, do amor que mãe constrói pelo filho e que ela precisa demonstrar de fato esse desejo pelo filho, trabalhamos também uma questão de motivação, a última foi sobre empreendedorismo, então a gente trabalhou seis oficinas de acompanhamento coletivo com esse público incluído dentro do PAIF, das ações PAIF.

2. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades, gera impactos nas condições de vida das famílias beneficiárias?

C01: *Sim, por exemplo, quando a família ela fica em bloqueio ou suspensão, bloqueio é um mês, suspensão dois meses sem o pagamento, a gente percebe muito esse público vindo recorrer por exemplo a outros benefícios, como cesta básica. Então a condicionalidade ela influencia sim na mudança de comportamento da família, essa família que vem a gente consegue orientar porque, o nosso território do CRAS Terra Nova ele é muito amplo, então a gente não consegue por exemplo, por falta de recursos humanos até, fazer a busca ativa dessas suspensões, que seria obrigação da*

equipe fazer essa busca ativa das suspensões, a gente não consegue fazer isso, mas a gente tem uma demanda espontânea muito grande. Então eu vejo quando, eu já tive acompanhamento de famílias que de fato depois da orientação dada, conseguiu compreender que é uma obrigação dela, é um dever, é uma condição dela manter a frequência escolar para poder receber o benefício do Bolsa Família, então sim.

3. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família contribui para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano das famílias beneficiárias e para a redução da pobreza?

C01: *Eu acredito que não, Bolsa Família é um valor muito baixo, por exemplo, se tu tem uma família de quatro membros e por exemplo, um dos membros ganha um salário mínimo e você fazendo a renda per capita (R\$954,00 dividido pra 4 pessoas, dá R\$238,00 per capita), se ele coloca a verdade dentro do sistema, essa família vai ficar sem receber o Bolsa Família, porque ela fica fora do perfil que é de R\$178,00 e a gente sabe que R\$238,00 per capita não é o suficiente hoje em dia. Então assim, eu acredito que ela é um complemento de renda, mas o que a gente observa é que muita gente sobrevive do Bolsa Família e aí não consegue, sobrevive mesmo, não vive. Então eu acredito que a política pública sobre o Bolsa Família ela deveria ser reconfigurada, eu acredito que deveria potencializar mais o sujeito e trabalhando muito com essas questões das condicionalidades, dando uma escola talvez mais organizada pra esses membros familiares, talvez uma escola de tempo integral, uma escola que dê comida pras crianças também, enfim, eu acredito que muita coisa precisaria ser reorganizada pro Programa Bolsa Família ser de fato um programa que extinga a pobreza.*

4. Você tem conhecimento de alguma família que tenha efetuado o desligamento do Programa Bolsa Família devido as atividades e/ou intervenções realizadas pelo programa?

C01: *Sim, não aqui nesse CRAS mas no outro CRAS que eu atuava, inclusive era um acompanhamento que eu fazia de um senhor que tinha uma situação de separação com a ex-mulher, onde ele ficou com os filhos, só que ela levou o cartão do Bolsa Família e ela estava fazendo usufruto do cartão e aí com o acompanhamento e com*

os documentos legais que ele tinha a gente conseguiu reverter a situação a favor dele. Ele ficou recebendo o benefício e nós construímos um Plano de Desenvolvimento Familiar pra ele e por incrível que pareça em seis meses ele conseguiu reorganizar a vida dele e ele chegou lá e falou assim “Olha, agora não preciso mais do benefício, eu vou vir me desligar e que alguém mesmo precise”, agradeceu e tudo né, foi o único caso que eu vi, não sei te falar se tem outros casos mas eu acredito que dificilmente as pessoas vem se desligar.

5. Quais as maiores dificuldades encontradas no que se refere ao cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família trazidas pelas famílias beneficiárias?

C01: *É... por exemplo, a gente até ri as vezes né, que a maioria das mães sempre adoecem os filhos. Se a gente for levar em consideração o discurso dela, o que a gente sempre leva e na questão da veracidade eu te diria que a atenção básica de saúde que não tá cumprindo com o que deveria cumprir, então tem muita virose, tem essas... muita infecção, muito vômito, diarreia é o que a gente escuta muito, talvez por uma questão também de saneamento básico inapropriado, várias coisas. Eu vejo também que tem muita dificuldade da escola da própria gestão municipal e estadual entenderem essas questões das faltas na escola, tanto que é uma meta nossa enquanto gestão fazendo as gestões de território fazer orientação para esses gestores sobre como enviar as faltas, tem escola que é excelente, tem um funcionário só pra fazer isso, tem outras escolas que até prejudicam os alunos, por exemplo, a mãe apresentou o atestado médico, apresentou declaração, apresentou uma justificativa, mas mesmo assim ela envia falta, o que prejudica o recebimento desse benefício. Tem uma frasezinha que a gente sempre coloca nas reuniões, eu sempre coloco pra quebrar o gelo que é assim que a escola fala “Mãezinha se tiver chovendo não traz o teu filho” aí elas não levam os filhos quando tá chovendo, porém a escola manda falta. Então eu vejo que essa questão da gestão da escola ela vem, por exemplo, se essa gestão da escola ela entende o que é o descumprimento de condicionalidades, compreende como sendo uma obrigação pra ela tá dentro do Programa Bolsa Família, as coisas funcionam direitinho, se não há uma confusão em relação a isso.*

6. Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?

C01: *Eu tava até falando outro dia que se a condicionalidade fosse a nota do aluno, ninguém mais receberia o Bolsa Família, porque o que a gente tem de reprovação escolar também é muito grande dentro do nosso público. A gente percebe assim algumas crianças na 3ª série que não sabe nem ler e escrever, aqui no grupo mesmo no Serviço de Convivência a gente percebe isso. Mas eu sempre comento com as minhas colegas, eu gosto muito do SICON...que é o programa, o SIGPBF que faz né essa gestão das faltas na escola, eu gosto muito, é uma base boa pra gente compreender o nosso território, pra gente compreender a nossa rede, sobretudo a escola. Eu gosto muito de trabalhar com esse sistema, ele é um sistema que por exemplo, cheio de formulários que te colocam pra acompanhamento, que tu pode fazer a interrupção temporária, tu acompanha essa família e sabe da situação de vulnerabilidade, eu gosto, mas eu acredito que deveria ter por exemplo, algumas mudanças né assim no formato, que aí acho depende muito de uma gestão mesmo de TI, não sei informar né, ele pra atualizar a situação da família ele demora um pouco, né por exemplo, tem alguns dados que no Cadastro Único tá de um jeito e nele tá de outro, então ele demora um bocadinho pra fazer essa atualização, mas de modo geral eu gosto, eu gosto da forma como é feita essa gestão do SIGPBF.*

7. Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

C01: *Ai meu Deus... assim eu acredito sim que o Bolsa Família ele é necessário, sobretudo num país de contrastes tão grandes quanto o nosso, a gente sabe que a exclusão social ela existe e eu acredito assim que o mais cruel de tudo é que o cidadão brasileiro ele naturalizou a pobreza e a exclusão social de uma forma que até o excluído e o pobre acreditam que eles são pobres porque Deus quis. Há uma naturalização tão grande no nosso país sobre essas questões que demonstra exatamente o que muitos políticos acham que é preguiça da pessoa, tem muitos pensadores que pensam dessa forma “Ah é pobre porque quer”, “Vive o dia inteiro deitado”, “Ah não deveria dar o peixe deveria dar a vara” esses jargões já mostram o preconceito que a gente tem em relação as pessoas em situação de vulnerabilidade social e na exclusão social. A gente percebe isso muito forte, até nas gestões do próprio programa, até em colegas nossos falando isso “Só veio aqui porque bloqueou o benefício”, as pessoas ainda não conseguiram entender que o Programa Bolsa Família que está dentro do Cadastro Único ele é um direito, ele não é uma ajuda, ele é um direito do cidadão. A assistência ela não é pra ajudar, ela é para garantir*

direitos, então tem essa dificuldade. Eu acredito no Programa Bolsa Família, eu acho que agora, agora de um período pra cá, eu vou até citar o momento que depois que o PT saiu do poder, eu não sou petista, eu não sou PSDB, eu não sou Bolsonaro, é só uma leitura de quem tá dentro da política, tá. Eu vi, que depois que o PT saiu, houve um pente-fino no sistema, o que quer dizer esse pente-fino, esse pente-fino ele bloqueou muita gente pro recebimento do Bolsa Família, pessoas que recebiam dois, três benefícios, por um lado isso pra mim foi positivo, por outro a gente vê que algumas famílias que por exemplo, você faz a visita, você verifica mesmo que a situação da família não é uma mentira, não é uma falácia, também prejudicou essas por conta dessa situação, por exemplo, muitas famílias que tem o nome feito por laranjas, que eles são laranjas, são roubados, muitas vezes enganados, eles são prejudicados, posso até dar um exemplo, por exemplo tinha uma senhora que a irmã tinha um comércio, ela trabalhava com a irmã, aí ela cadastrou o cpf naquele programa CPF na Nota e o Governo Federal pegou isso, porque toda vez que a irmã dela que tinha o comércio ia fazer compras, dava o cpf da irmã pra ela ser de alguma forma pontuada e beneficiada com algum dinheiro e o Governo Federal auditou isso, então ela foi bloqueada, ela entrou em auditoria de benefício, mas a gente via que a senhora realmente de fato, a gente foi fazer esse acompanhamento e verificou, e a gente não tem como reverter essas situações no sistema, isso é independente de nós, o que a gente faz é fazer um relatório, pedir pro cadastrador fazer uma atualização e orientar a pessoa a não utilizar mais esse cpf dela, porque no caso dela de fato ela não tinha uma vida que não precisasse do benefício. Eu acredito que ele precise sofrer algum tipo de reformulação, reformulação em que sentido, que de fato atenda as pessoas que mais necessitem, aí a gente trabalha com aquele princípio da equidade, do SUAS, atender aqueles de fato que mais necessitam e ele precisava eu acredito que também empoderar mais o sujeito, essas ações ainda são muito fracas. Agora por exemplo, que a Prefeitura de Manaus contratou, terceirizou um serviço do Cadastro Único e do ACESUAS Trabalho é que a gente tá entrando com esse empoderamento do beneficiário, do beneficiário ou não né os que participam dos PAIFS nos CRAS, que a maioria é beneficiário né, não necessariamente mas a maioria é, não precisa ser mas é. Então agora que a gente vem potencializando, trabalhando ações de motivação pro mercado de trabalho, orientando a pessoa quanto os instrumentos que ele pode usar pra melhorar a capacitação dele pro mercado de trabalho. Eu acredito... eu quando faço as minhas orientações, eu

trabalho muito isso, que eu acredito que, eu não acredito em meritocracia no sentido num país tão excludente como o nosso né, é diferente por exemplo, as oportunidades que nós tivemos por exemplo de acessar uma universidade pública, eu sou formada pela UFAM também, hoje o público da UFAM por exemplo são as pessoas que menos precisam, não são as que mais precisam, as que mais precisam fazer FIES, Bolsa Universidade infelizmente, mas eu acredito que a gente possa começar a desnaturalizar essa situação da exclusão social, a desnaturalizar também certos preconceitos que o próprio excluído tem sobre ele mesmo, o que a gente enxerga muito aqui, eu sempre costumo falar que a gente aprende muito trabalhando com o público do PAIF ou do Bolsa Família, teve uma senhora que ela deu uma aula de vida pra gente numa dessas orientações ela foi contar um pouco da história dela de vida, que ela nunca estudou, era do Ceará e sempre teve que trabalhar pra ajudar a família no campo, eles eram pequenos agricultores. Casou com um amazonense, veio pro Amazonas e aqui ficou sem estudar porque o marido não permitia que ela estudasse, ela tinha que cuidar da casa e dos filhos. E ela na grandeza de ser humano que ela é e na inteligência de ser humano que ela é, no momento em que os filhos começaram a recorrer a ela pra pedir ajuda sobre as tarefas escolares, ela se sentiu muito envergonhada e muito prejudicada. Mas ela encontrou uma estratégia inteligentíssima, a vizinha dela era professora e ela foi pedir uma ajuda pra vizinha “Vizinha, ajuda aqui porque eu não sei orientar o meu filho na tarefa dela” aí a vizinha dela falou “Poxa vizinha, agora eu não posso, preciso arrumar a minha casa porque daqui a pouco eu preciso sair pra trabalhar” e ela disse “Não, deixa que eu arrumo a tua casa e tu ensina os meus filhos” e ela trouxe essa história diferente pros filhos, ela fez uma história diferente pros filhos dela, mesmo ela não tendo nenhuma orientação favorável a isso na vida, isso se chama resiliência e eu acho que é isso que é interessante trabalhar no nosso público. Porque o povo brasileiro por si só já é muito resiliente, é porque a gente leva porrada todo dia e tá lá em pé de novo e com isso ela começou o processo de... ela separou desse marido carrasco, ela começou o processo de inclusão na escola e hoje ela tá se graduando em Pedagogia. E eu acredito que a gente precisa de mais histórias, que essas histórias sejam mais comuns na nossa existência de trabalho e ela sempre foi ajudada pelo Bolsa Família. Então o Bolsa Família ele tem aquele público que não consegue sair, mas a gente tem um público que eles não conseguem romper sabe algumas dificuldades, em contrapartida nós temos esse público da Dona Mariazinha que ela conseguiu

transformar a vida dos filhos e a dela. Então é por essas histórias e por outras, do Sr. Estevão, do Sr. Pedro, tenho várias histórias de superação, que eu acredito na potência do Programa Bolsa Família, mas que sim ele precisa de algumas reorganizações.

8. Outras colocações do entrevistado:

C01: *Pra gente entender um pouco e eu também, eu sempre trabalhei na área social, mas no serviço municipal da assistência básica, proteção social básica, agora né, 3 anos mais ou menos, e a gente tem muitas dificuldades em relação a gestão. E tudo muito difícil, olha veja bem, nós somos um CRAS que atendemos 29.000 famílias referenciadas, com uma equipe de referência mínima, que é uma coordenadora agora e duas técnicas, como é que se atende com qualidade esse público? São 29.000 famílias, a gente multiplica isso se cada família tiver cinco membros que é a média, quantas mil famílias estão deixando de ter assistência apropriada por conta eu não sei nem falar se é ingerência o que que é. As pessoas ainda tem muito preconceito sobre o SUAS, as pessoas desconhecem o SUAS, as pessoas desconhecem o tripé da Seguridade Social e a gente sempre tenta explicar pro nosso público que eles estão aqui pra garantia de direitos, que eles estão aqui em busca da garantia desses direitos e agora assumindo essa coordenação aqui que pra mim é um desafio, mas eu falo todo dia pra cada atendente aqui, porque a gente tem muita reclamação né, que o usuário não tá aqui pra procurar favor nenhum, ele tá aqui porque ele tem direito de estar. Eu acho que é isso, é um desabafo até porque é muito difícil fazer a gestão do SUAS e não é só em Manaus não porque a gente participa de congressos, recentemente em Agosto eu fui em Brasília participar de uma capacitação e é o Brasil inteiro passando por isso.*

Eu adoro pesquisas, eu sempre falo isso pros meu alunos, olha ontem mesmo eu tava corrigindo alguns projetos de pesquisa, eu sou professora de Psicologia Social, que dentro do campo da Psicologia também é muito ainda desrespeitando vamos dizer assim, mas eu sempre falo pros alunos, se você for fazer uma busca rápida no seu Winchester, você vai perceber que a maioria dos empregos estão nas políticas públicas e você sai formado, quer dizer desinformado porque a universidade deve desinformar né, não formar, formatar sem nenhuma capacidade de compreensão de políticas públicas. Então eu sempre falo assim, que é muito importante isso aqui que a gente vive, virar dados científicos pro quê? Pra gente ter parâmetro pra que um

pesquisador lá do MDS através das pesquisas de vocês comece a comparar dados e melhor o sistema, fazer algumas adaptações, porque aqui a gente trabalha com estratégia, se a gente não tiver estratégia, a gente não consegue, agora me parece que saiu a verba pro GD SUAS, pra vigilância socioassistencial que a vigilância socioassistencial ela vai fazer exatamente isso que vocês estão fazendo, colhendo esses dados pra ver como a gente pode trabalhar melhor e isso precisa virar número, não só pra dentro da Secretaria pro Prefeito “Olha atendemos não sei quantas mil pessoas, mas virar número pra ter uma referência mesmo de mudança, que vire ciência, que seja quantitativo, que seja qualitativo e que isso incentive mais os pesquisadores, eu quero trazer muito os meus alunos pra cá pra dentro dessa realidade, porque a Psicologia ela ainda não é reconhecida pelos próprios colegas do SUAS e nem pelos próprios psicólogos, eu fico até assim um pouco chateada “Ah psicólogo social”, psicólogo social é lindo ele consegue compreender todas as outras abordagens, porque na psicologia social a gente consegue compreender a família, compreender a subjetividade do outro, compreender dinâmica de grupo, compreender comunidade, eu acho que é a profissão mais completa aqui dentro do CRAS, não desmerecendo o Serviço Social, de jeito nenhum, é um complemento, é uma interdisciplinaridade, melhor, eu vou pra transdisciplinaridade, porque a gente tem que trabalhar com esses saberes diversos, porque o sujeito ele não é um, ele é múltiplo, ele é a vivência dos valores sociais dele, ele é a subjetividade dele, ele é um pouco da comunidade onde ele vive, ele é um pouco da mãe e do pai dele, e ainda tem a identidade dele, então ele é múltiplo. E assim eu espero que o SUAS continue, múltiplo.

ENTREVISTA ASSISTENTE SOCIAL 01 –CRAS 01

1. Como é feita a gestão/acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no CRAS?

A01: *O acompanhamento a gente só faz com as famílias em fase de suspensão, né. Algumas famílias em situação de bloqueio, não todas. A gente faz assim com aquelas famílias que estão, aqueles bloqueios reiterados, né. Toda repercussão que abre ela tá com bloqueio, tá com bloqueio, mas a obrigatoriedade para acompanhamento é para as famílias em fase de suspensão, né. A partir da primeira suspensão já entra em acompanhamento e aí além de registrar o recurso que é a justificativa da família “por que que aquela criança faltou a escola naquele período? ”. A gente registra o recurso no sistema e abre acompanhamento também no sistema, né. Aí a gente identifica quais são as situações apresentadas pela família (Ah, a situação de negligência, violência doméstica, trabalho infantil, qualquer tipo de situação a gente identifica, né). Identifica também as atividades que a gente vai desenvolver com aquela família, né. Vou fazer uma acolhida com a família, vou fazer visita, vou encaminhar pra rede socioassistencial, é, vou incluir ela no PAIF, vou incluir ela em alguma reunião, alguma palestra aqui no CRAS, todas as atividades que eu desenvolver, eu identifico também. Abro acompanhamento, normalmente a gente, é, o acompanhamento vai durar mais ou menos uns três meses, três a seis meses no máximo. Aí depois a gente vai e fecha o acompanhamento. Avalia, pra ver na verdade como foi aquele acompanhamento e encerra no sistema.*

2. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades, gera impactos nas condições de vida das famílias beneficiárias?

A01: *Sim, sim. As condicionalidades na verdade são as obrigatoriedades, né. A responsabilidade da família em contrapartida a aquela transferência de renda que ela tá recebendo né. E aí quando elas passam a cumprir essas condicionalidades..., aqui a gente recebe mais a condicionalidade da parte da educação, né. Embora assim raras vezes apareça descumprimento na área da Saúde, é mais descumprimento na*

área da educação. Mas a gente percebe, principalmente das famílias que a gente inclui no acompanhamento em fase de suspensão, a gente consegue identificar o problema e consegue acompanhar com êxito algumas famílias, algumas famílias a gente consegue.

3. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família contribui para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano das famílias beneficiárias e para a redução da pobreza?

A01: Poderia, na teoria sim, na prática é um pouco diferente, né. Na verdade, o programa precisaria ser otimizado, né, reavaliado e eu penso em relação às condicionalidades, né, a gente poderia incluir nas condicionalidades não só a saúde e a educação mas também o trabalho e renda, né, para que aquela família pudesse desenvolver um trabalho, uma renda para sair daquela situação de vulnerabilidade né. Poucas famílias assim a gente conseguiu fazer, é... um desligamento voluntário do programa né. A gente tem esse instrumento de desligamento voluntário mas assim, poucas famílias a gente conseguiu desligar voluntariamente, saiu daquela situação de vulnerabilidade e aí desligou do programa. Mas assim, eu acredito que se ele fosse otimizado e houvesse outras condicionalidades além da saúde e da educação, sim a gente conseguiria.

4. Você tem conhecimento de alguma família que tenha efetuado o desligamento do Programa Bolsa Família devido as atividades e/ou intervenções realizadas pelo programa?

A01: Tenho..., poucas bem poucas porque as vezes a família até sai daquela situação de vulnerabilidade mais crítica, mas ela não vem pedir o desligamento, né. Então assim, pouca família a gente conseguiu... já já houve esse caso de ela se apresentar e pedir o desligamento voluntário do programa.

5. Quais as maiores dificuldades encontradas no que se refere ao cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família trazidas pelas famílias beneficiárias?

A01: *Na...assim, a gente recebe tanta demanda da saúde quanto da educação, só que da saúde é uma pequena minoria, né, são poucos que aparecem em descumprimento a grande maioria é educação. Aí a gente observa muito a questão da inexistência da oferta do serviço de educação no território próximo, aquelas famílias que moram em áreas de invasão que é bem comum aqui nessa zona da cidade então parece que todo mês aparece uma invasão próxima daqui. Então essas famílias, a gente observa essa inexistência da oferta do serviço de educação e aí elas não conseguem cumprir essa condicionalidade. Educação é o que observo, mas ontem mesmo na minha reunião de treze famílias tinha eu acho que três ou quatro que estavam nessa situação “Ah eu mudei pra cá pro território a pouco tempo e eu não consegui a transferência, transferência escolar da minha filha e ela ficou esse tempo sem estudar” eu observo essa questão assim mais latente aqui nesse território.*

6. Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?

A01: *Olha, na área da educação eu penso que elas poderiam ser otimizadas. A gente tem uma dificuldade no que a gente observa em relação a escola. A escola é que vai lançar a frequência da criança de dois em dois meses, né. Só que nem todas as escolas se organizam de uma forma assim... como é que eu posso te falar... positiva, tem escola que lança direitinho a frequência da criança, tem escola que há muito erro de registro, né, eu tava até conversando com a colega e ela falou “Olha na minha reunião acho que 50% foi erro de registro”. Lança a frequência da criança de forma errada e acaba prejudicando a família, penalizando a família.*

7. Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

A01: *Bom, pra mim o Programa Bolsa Família ele não é só um programa social, né, ele é um programa socioeconômico. Às vezes eu ficava me questionando, assim me indagando “Se o Programa Bolsa Família acabasse, né? A gente não ia ter só um impacto social, a gente ia ter um impacto financeiro muito grande, né. Porque principalmente no interior, no interior as pessoas que têm renda fixa são os aposentados, os pensionistas e as pessoas que recebem o benefício, BPC e o Bolsa Família, né, são as famílias que têm rendas fixas né. E imagina né se o Programa Bolsa Família fosse extinto, eu acredito que o impacto financeiro*

levaria a um caos né, nesse lado social. Porque ele é um programa socioeconômico de transferência de renda e aí acaba movimentando a economia de uma forma assim positiva.

8. Outras colocações do entrevistado:

A01: *Uma questão pertinente é em relação a escola, a questão da nossa articulação com a área da educação, acaba essa falta de comunicação, as vezes há essa ausência de comunicação da assistência com a educação. E aí a família no meio disso tudo. Por exemplo agora: a gente tá recebendo uma demanda de algumas famílias que elas estão vindo até o CRAS porque elas recebem um informativo que elas estão em descumprimento de condicionalidades, tão bloqueadas pelo descumprimento de condicionalidades. E aí quando a gente vai acessar o sistema, não tem nada de descumprimento de condicionalidade. E aí a gente foi é... consultar o cadastro, consultar o SICON que é o Sistema de Condicionalidades que não tinha nada e aí a gente descobriu que era uma falta de informação na escola, a escola não informou que a família que a criança participa do Programa Bolsa Família e aí bloqueou, bloqueou ou suspendeu o benefício da família. Então assim, em relação as condicionalidades há essa ausência de comunicação da assistência com a educação, né, essa falha mesmo de comunicação, é... essas duas políticas deveriam se articular de uma forma melhor né, pra aquela família não passar por essa situação e a criança tá estudando normal só foi mesmo uma questão de um erro de registro da parte da educação né, porque o Bolsa Família vai articular com a educação e com a saúde, né. A saúde ela já tem um sistema bem um pouco mais avançado nessa relação do acompanhamento das condicionalidades, mas a educação não. A educação eu vejo muito erro de registro. Então assim, eu coloco essa questão da articulação da assistência com a educação.*

Além da saúde e da educação, a gente deveria ter outras condicionalidades, deveriam ser criadas outras condicionalidades, nessa questão da qualificação profissional, né. Existem famílias que recebem o Bolsa Família há 11 anos, 11 anos recebendo o Bolsa Família, é como eu coloquei, no interior é como já fosse uma renda fixa pra aquela família e a gente sabe que esse não é o objetivo principal do programa, né, é um programa para complementar a renda daquela família, mas não acontece dessa forma.

ENTREVISTA ASSISTENTE SOCIAL 02 –CRAS 01

1. Como é feita a gestão/acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no CRAS?

A02: *As famílias notificadas em relação ao descumprimento de condicionalidades, quando elas vão sacar o benefício do Bolsa Família mensalmente elas recebem um recado dizendo que é para comparecer a central do Cadastro Único, né, o setor responsável pelo Programa Bolsa Família. Então essa família, quando ela tem um pouco de conhecimento ela consegue detectar que fica no CRAS, se não ela vai lá pra SEMMASDH pra (Secretaria de Assistência Social) e lá algumas vezes eles mandam atualizar, assim fica um pouco complicado quando a família vai pra central da SEMMASDH e lá não acontece esse acompanhamento, o acompanhamento só acontece nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. Então quando elas chegam aqui é feita uma consulta, tem uma área administrativa PAIF que ela consulta um sistema que a gente chama de SIGPBF que é para verificar em relação às condicionalidades se ocorreram faltas, porque quando ela verifica que o benefício dela foi bloqueado, ela recebe o comprovante, e nem sempre, a gente percebe que elas têm uma dificuldade em relação ao próprio analfabetismo funcional, elas leem, mas elas não conseguem interpretar aquilo que tá escrito. Então elas vêm aqui, porque as vezes o bloqueio pode surgir por falta de atualização cadastral, averiguação por auditoria, bem como a situação de descumprimento de condicionalidade. Então quando a entrevistadora, a pessoa administrativa verifica que houveram sim faltas, elas são orientadas a trazer uma declaração com a porcentagem da frequência escolar referente ao mês da falta, porque o Governo Federal avalia de dois em dois meses essa questão, é bimestral em relação a falta, então ela verifica quais são os meses que houveram as faltas, quem é a criança e qual é a porcentagem que a criança obteve naquele mês, haja vista que a criança de 6 anos a 15 anos de idade precisa obter 85% de frequência na escola e o adolescente de 16 e 17 anos precisa ter 75%. Então ela sabendo as informações preliminares, ela recorre a escola pra conseguir essa declaração e trazer aqui pro CRAS e é marcada uma reunião. Então nessa reunião de orientação que a gente chama de reunião SICON que é o do Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, a gente chama SICON mas na*

verdade é um nome técnico, né, ela comparece na reunião e ouve esclarecimento do que significa advertência, bloqueio, suspensão, caso as faltas sejam reiteradas, quais são as repercussões que acontecem no benefício delas. O Governo Federal coloca que essas repercussões, elas não são penalidades, mas as famílias acabam sendo penalizadas algumas vezes é o que a gente verifica, né. Porque essa gestão da condicionalidade ela não cabe só ao CRAS, é preciso que haja uma gestão territorial a nível municipal que a gente percebe muito fraca, frágil, não posso dizer que não há, sim tem, tem os seminários, eles fazem os encontros, mas ela é muito frágil. Em relação a da escola por exemplo, nós temos, depois que a gente faz essa reunião, que a gente orienta, a gente verifica que tem uma reiteração de faltas na escola. E assim o Programa Bolsa Família ele é muito importante porque ele passa a transferência de renda, mas ele só consegue, e como ele tá articulado com a educação, ele só consegue atingir o objetivo dele se as outras políticas públicas estiverem fortalecidas, estejam trabalhando intersetorialmente. Porque o Programa Bolsa Família em si, ele não consegue romper com a pobreza, eu preciso de saúde, eu preciso de educação, eu preciso de transporte, eu preciso de habitação. Então a gente vai verificando que são os condicionantes em relação a pobreza, que podem fazer com que a pessoa consiga ou não consiga cumprir com essa condição que é estar na escola, que é ser acompanhada pela saúde. Então a gente verifica essa sensação de reiteração e já faz um tempo que a gente faz esse serviço, então a gente tem notado as vezes as mesmas pessoas vindo na reunião. Então nós fizemos um planejamento que quando a gente verifica a reunião, aqueles casos que o Governo Federal ele coloca que 50% das famílias que estejam em situação de suspensão ou seja, que possuem o benefício por dois meses suspenso, elas sejam acompanhadas pelo CRAS. Então essas famílias que vem com demanda espontânea, os filhos eles são encaminhados para o Serviço de Convivência, nós só temos Serviço de Convivência pela manhã, nós temos esse problema até pela localização do Shopping Via Norte, a gente tem certa dificuldade com que as famílias participem do Serviço de Convivência pra crianças e adolescentes, nós encaminhamos pra esse serviço e as famílias que a gente verifica aquela reiteração não só em relação a suspensão, mas quando a gente verifica reiteração e bloqueio também, nós colocamos essas famílias na Família PAIF e trabalhamos diversos temas como o alcoolismo, nós verificamos uma incidência de alcoolismo, de drogadição, de violência contra a mulher, empreendedorismo porque a gente teve uma situação a baixa renda, você verifica por exemplo nas justificativas

“eu não tenho vale transporte”, eu recebi uma justificativa hoje “e porque as vezes a minha filha não consegue se alimentar, então ela não consegue ir para a escola” . Então a gente verifica a falta na escola é uma probabilidade de incidência de vulnerabilidade social ou até risco social. Então a gente tem que verificar o que está por trás dessa vulnerabilidade e quando eu falo que eu tenho que verificar, a assistência precisa verificar o que está por trás, porque essa família não tá cumprindo essa condição, que dentro do programa do Governo Federal, do Bolsa Família ele diz que o programa, ao verificar que estão existindo faltas escolares, evasão escolar é para verificar, o município pode pegar esses dados e verificar “tá faltando alguma escola?”, “tá faltando alguma UBS?” já que é obrigatório fazer esse reconhecimento, então ele vai tomar isso de posse, vai pegar os dados, vai analisar esses dados e aí vão ser formadas políticas públicas, mas a gente não vê isso no nosso município, nosso município não utiliza esses dados. E aí eu digo assim, até o próprio CRAS, as vezes nós trabalhamos muito e é necessário também um processo de reflexão até profissional em relação a essas condicionalidades. Porque como a demanda do CRAS Terra Nova ela é muito ampla, se a gente não se der conta a gente vai começar fazendo um trabalho robotizado. A gente tem algumas dificuldades de chegar na comunidade pelo transporte, pela falta de técnicos, então essa gestão da condicionalidade, por falta de recursos humanos, por falta de recursos até estruturais da própria unidade, ela dificulta muito o acompanhamento dessas condicionalidades. E aí o Programa Bolsa Família ele perde a sua eficácia, já que um dos objetivos dele é articular com as outras políticas públicas, é romper com a situação de pobreza, e a gente não pode romper a situação de pobreza se a gente não visar a qualidade na educação e perguntar “qual a educação?”, e aí perpassa por várias situações, porque não é só a criança frequentar a escola mas de que escola nós estamos falando? Então são outras situações..., e essa escola ela tem no bairro, existe uma escola próxima da criança e se essa escola é distante essa criança possui passe estudantil ou vale transporte para se locomover, essa criança consegue uma boa alimentação pra que ela tenha um bom desenvolvimento cognitivo, que ela possa usufruir do conhecimento que é disponibilizado na escola, os professores são bem pagos, a saúde, a família consegue acesso aos serviços de saúde, os serviços de saúde se comunicam com a escola e se comunicam com o CRAS. Então eu posso dizer que é muito frágil essa comunicação e tudo intervém nessa gestão. As famílias elas nos colocam algumas coisas “Ah a professora disse que não era pra ir pra escola no tempo de chuva” mas

o que a gente verifica é que faltas elas são enviadas para o sistema do Governo Federal e a gente ao mesmo tempo verifica várias situações de repercussão quando a gente verifica as situações de repercussões reiteradas é necessário que a gente investigue, verifique, acompanhe essa família, pra que essa família rompa não no sentido de penalizar essa família, no sentido de até promover autonomia e nem sempre a gente consegue ir até a essa família, nem sempre a gente consegue ir até a essa escola, por várias dificuldades, então a gente desempenha o trabalho naquilo que a gente pode, mas a gente tem, eu tenho como profissional total consciência que não é o trabalho qualificado como eu gostaria de fazer, como a coordenação gostaria de fazer e a gente em algum momento se sente frustrado, mas a gente sempre está verificando novas formas de trabalho para que essa população seja minimamente atendida. Acredito que as vezes nem o mínimo essa população possui, mas estamos aqui como um recurso, como uma defesa dessa família, essa família que teve essa situação de falta na escola é o momento dela se justificar pra que ela não tenha o seu benefício prejudicado, mas o que a gente verifica é que muitas vezes essa pessoa ela chega no momento de suspensão e aí quando chega na suspensão do benefício, essa família que precisa de alimentação, transporte, ela se vê em uma situação muito...se ela estava vulnerável ela fica extremamente vulnerável, é isso o que a gente percebe. Então a gente tem o nosso trabalho, mas a gente verifica que nós temos limites no nosso trabalho, a gente verifica que as escolas, principalmente as escolas estaduais, elas não tem muito conhecimento em relação ao Programa Bolsa Família, a gente verifica que as escolas municipais elas são mais trabalhadas e por exemplo uma questão de doença uma criança falta a escola e ela tem uma declaração demonstrando que ela foi ao médico, tem crianças que estão fazendo tratamento porque estão investigando se possui algum tipo de deficiência e essa escola tá colocando falta pra essas crianças, não deveria porque se você vai na legislação diz que tem formas, tem um projeto presença, tem instrumentais que permitem que a escola justifique e nem envie, ela tem um respaldo, nem envie essas faltas para o Governo Federal, se há uma situação de doença então falta esse olhar também em relação a escola e aí eu digo mais, falta um profissional de Serviço Social, falta um profissional de Psicologia pra que tenha esse olhar. Nem todas as escolas possuem Pedagogo e mais esses outros profissionais pra trabalhar de forma multidisciplinar ia acrescentar muito no nosso trabalho e eu tenho certeza que a gente ia conseguir romper algumas coisas porque tem situações que elas são minimizadas com uma

simples justificativa, uma relação entre escola e família e muitas vezes tem uma negligência da família, porque a família não justifica em relação a saúde, ela acha que ela não precisa e as vezes tem alguma restrição da escola que recebe a justificativa mas lá no registro de faltas escolares ela envia e não tem nenhum tratamento diferenciado em relação a essas informações dessas famílias. A gente tem tido bons resultados em relação a inclusão de crianças e adolescentes no Serviço de Convivência e no PAIF mas a gente ainda não, nós fizemos 6 meses, a gente ainda está em processo de avaliação em relação a essas famílias, nós não estamos colocando todas as famílias mas a gente acaba trabalhando com grupo de pessoas muito restrito diante da demanda que nós temos.

2. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades, gera impactos nas condições de vida das famílias beneficiárias?

A02: *Ele gera impacto porque no momento que eu tenho um benefício, a partir do bloqueio, né, que eu necessito desse benefício, eu entendo as condicionalidades. A partir do momento que eu tenho esse bloqueio ou a partir do momento que eu tenho essa suspensão, algumas famílias têm aquele pensamento que “ah, eu sou quero receber o Programa Bolsa Família como uma mera transferência de renda”, mas a maioria das famílias eu não entendo assim, elas querem sim que seus filhos estudem, mas elas necessitam daquele benefício, até porque o benefício ele minimiza a situação de pobreza, ele não acaba com a situação de pobreza. O benefício ele é mínimo, quando eu digo que é mínimo ele é mínimo, porque ele chega a ser um valor muito irrisório diante das necessidades da família, ele não consegue romper com situação de pobreza o benefício do Bolsa Família, pra que ele rompa, como eu acabei falando na outra pergunta, ele precisa ser articulado com outras políticas públicas. Então se eu tenho uma gestão de condicionalidades, se eu tenho algumas prerrogativas de obrigar a família a cumprir condições de educação e saúde, eu como Poder Público, o Poder Público precisa garantir escola, saúde, segurança e transporte e o que a gente verifica é que o Poder Público não garante, então você acaba tendo limites, não porque o Programa ele seja mal escrito, não o programa é muito bem elaborado, agora a execução dele é falha. Ele ajuda sim porque muitas famílias vêm, analisam e a gente fala sobre a questão da importância da educação, a gente sente o efeito,*

minimiza, diminui, às vezes acontece continua reiterada mas a gente verifica também houve uma diminuição no número de faltas. E outras situações é por exemplo de gravidez, já é uma outra situação, né, a gente precisa fazer outro serviço de acompanhamento que as vezes daquele período a criança, o adolescente precisou se ausentar da escola e aí tem o acompanhamento do CRAS, mas ele gera impacto sim, mas poderia gerar muito mais. O programa ele peca muito ainda na sua execução, não no seu planejamento, no seu planejamento, na sua legislatura, na legislação ele é muito bem, mas a prática, essa execução que é o processo de municipalização, o Governo Federal transfere dinheiro e o município executa, quem sabe esse município não executa da forma que ele deveria executar e o Governo Federal ao mesmo tempo não fiscaliza e não acompanha, e o Estado também não acompanha como deveria acompanhar. Então essas falhas assim unidas acabam repercutindo na própria família e as vezes você entende que a família é culpabilizada por tudo “não, se a criança não tá indo, não tem vale transporte é culpa da família, se não tem alimentação é culpa da família”. Então não é o que o programa prerroga mas acaba que as próprias famílias arcam, por isso que eu digo as condicionalidades não é para ser uma penalidade mas acabam sendo uma penalidade na vida das famílias sim, infelizmente.

3. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família contribui para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano das famílias beneficiárias e para a redução da pobreza?

A02: *Novamente eu vou reiterar que ele contribui minimamente, poderia contribuir mais? Poderia. O programa de transferência de renda de forma isolada ele não tem como fazer com que a pessoa rompa a situação de pobreza. Se as políticas públicas elas não estiverem fortalecidas e o acompanhamento do Centro de Referência, ele é fundamental no sentido de ter profissionais, então ele contribui, mas a gente precisa de profissional, de uma melhor estrutura pra fazer o melhor acompanhamento, o acompanhamento de qualidade e um acompanhamento mais geral. Ele traz impacto, mas como eu falei ele peca muito na sua execução do programa, ele ajuda no desenvolvimento social? Ele ajuda. De renda? Ele ajuda, mas ele isolado, não. Eu não sei se eu posso falar mas teve uma reportagem de um município do Nordeste que eles colocaram 10 anos depois da implementação do Programa Bolsa Família, pouco*

mudou a realidade das famílias, porque você tá numa situação de miséria, a economia, até pela ausência de água, a própria economia não flui, olha só como o programa também ele está relacionado com a renda. Pra mim possuir uma boa renda eu preciso de educação, mas eu preciso que aquele município tenha uma economia ativa, que ele também seja fortalecido. Então, o programa em si ele é importante, mas em si ele não consegue superar todas as vulnerabilidades não, só se ele tiver articulado com as demais políticas públicas.

4. Você tem conhecimento de alguma família que tenha efetuado o desligamento do Programa Bolsa Família devido as atividades e/ou intervenções realizadas pelo programa?

A02: *Eu tenho sim, tem casos, mas são os mínimos, são poucos casos de pessoas que conseguem romper essa situação de vulnerabilidade social.*

5. Quais as maiores dificuldades encontradas no que se refere ao cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família trazidas pelas famílias beneficiárias?

A02: *A maior dificuldade é a falta de informação. Se eu tenho informação daquilo que é meu direito e meu dever, eu vou conseguir delinear os meus passos, saber, eu vou acompanhar. A outra dificuldade que a gente verifica é que essas famílias beneficiárias do Bolsa Família, os pais geralmente eles já têm uma baixa escolaridade, então as vezes esse pai ele precisa de um esforço maior pra fazer esse acompanhamento dos estudos da criança, do adolescente, as vezes a gente verifica essa ausência. Então assim, por exemplo, hoje de manhã eu assisti um pai, porque a gente pede pra registrar o recurso e essa pessoa não sabia ler, ela só sabia assinar o nome, né. Inclusive ela ficou um pouco constrangida, ela disse assim “ah eu não tô conseguindo” aí eu falei “não, espera um momento que no final”, eu esperei as pessoas saírem e no final eu ajudei ela a descrever. Então como que essa mãe não sabe ler, como é que ela vai orientar essa criança, porque é importante o pai, a mãe acompanhar “meu filho o que você estudou hoje?” “Ah mãe, eu estudei isso, estudei aquilo” e a mãe também colocar o posicionamento dela, explicar quando ele não entender. Então quando essa mãe tem uma baixa escolaridade, não consegue passar informações pros seus filhos, tem o analfabetismo funcional, que as vezes sabe ler*

mas não consegue interpretar aquilo que tá lendo, é muito complicado, você acaba colocando individualmente a responsabilidade só para a criança e pro adolescente pro aprendizado e pra escola e agora você imagina que a escola tá com 30 alunos, tá com 40 alunos e essa responsabilidade fica toda com a professora pra ensinar todos esses assuntos, porque na família, não porque a família seja as vezes negligente, por que as vezes a família mesmo não consegue dar esse suporte pra essa criança e pra esse adolescente. Então eu vou colocar em primeiro lugar a falta de informação, a questão da baixa escolaridade, a questão também do acompanhamento, que o acompanhamento sendo muito sincera, ele ainda não consegue atingir o seu público total, não consegue mostrar tanta eficiência diante de várias situações de vulnerabilidade social. A gente necessita que as famílias, não que elas parem de justificar falta, porque sempre tem que justificar, é doente, é isso é aquilo, mas que algumas famílias que são reiteradas que os filhos consigam sim frequentar a escola mas que elas tenham esse suporte, esse acompanhamento pra que o direito da criança e do adolescente estejam na escola, esteja garantido. Não é uma coisa simples de eu culpabilizar a mãe e o pai, agora é sério existem algumas negligências. A gente verifica algumas negligências em relação a pais e mães, mas o que que a gente verifica são muitas situações de vulnerabilidade social, por exemplo, algumas coisas até do próprio cotidiano, da vida conjugal por exemplo, uma briga familiar, uma separação daquele casal, aquele casal ao separar, ao mudar de endereço, na verdade não é a questão da separação, mas de mudar de endereço e essa família vai pra um endereço distante da escola, também prejudica mas eu não posso culpabilizar nenhum dos dois por uma situação que pode acontecer com qualquer família em relação a separação, por mais que vá prejudicar também em relação ao estudo, a negligência que eu falo é de alguns casos que os pais, por exemplo, a gente tem a justificativa “ah eu levei o meu filho pra morar lá com a tia, pra passar um tempo” e nesse tempo que ficou dois meses, ficou sem assistir aula, porque aquela própria família que não teve acesso a educação, ela também não vê a importância da educação na vida do filho, ela acha normal a filha, o filho ficarem dois meses no interior sem o acesso a educação e quando voltaram, só que quando ela se depara que teve uma suspensão aí ela já fica muito mais preocupada e aí a gente começa a pensar assim, começa a ficar preocupado que aquela família tenha um interesse maior em relação ao benefício e a gente tem que mostrar a importância na educação, até porque pra superar essa situação de pobreza e vulnerabilidade social. Porque é isso que a gente sempre

coloca, você precisa ter uma boa educação, uma boa escolarização porque minimamente você vai ter um emprego razoável, ou não, porque você sabe que a gente está em um sistema capitalista e nem sempre isso é garantido, ou seja, é cobrado cada vez mais que você precisa se especializar, estudar, mas minimamente que ele tenha pelo menos o mínimo que requisita o mercado de trabalho.

6. Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?

A02: *Eu acho interessante as condicionalidades, mas eu acho que o Poder Público deve gerir aquilo que ele regulamentou. Eu não acho errado, eu vejo como um fator importante porque a família, quando os filhos estão faltando e ela percebe que tá sendo bloqueado o benefício ou suspenso, elas tem o cuidado maior para que os seus filhos não faltem. Então algumas famílias dizem assim “Ah eu não sabia que era cobrado isso, eu vou evitar que o meu filho falte”. Então isso é uma coisa que a gente acha que é um ponto positivo só que nem todos os fatores é culpa, eu posso falar que é culpa da família. Às vezes é a problematização da própria execução das políticas públicas que impede aquela pessoa de acessar um direito. E aquela pessoa é interessante é que ela não consegue ver que a falta de uma escola, ela acaba ajudando o filho dela ou a filha dela a chegar atrasado, a não conseguir vale transporte, ela não consegue fazer essa análise, que o fato dela não ter escola tá sendo tirado um direito dela e dos filhos dela, ela não consegue, as vezes até ela se culpabiliza por causa disso e aí eu fico pensando até a gente profissional precisa fazer uma avaliação da gente, avaliação dessa operacionalização das políticas porque a gente começa a culpabilizar a família por isso também sem ver os outros condicionantes. Isso pode acontecer com qualquer pessoa, inclusive comigo, então você todo tempo você tem que estar nesse processo de reflexão, eu falar que o Programa Bolsa Família só serve pra pessoas, existe estigmas, pessoas vagabundas, pessoas que não querem trabalhar é uma pessoa que tem total desconhecimento do Programa Bolsa Família. Ele tem seus pontos positivos sim, pontos negativos dele são relacionados a execução dele, a operacionalização da gestão das políticas públicas, a operacionalização da própria gestão do Programa Bolsa Família, não em razão da estrutura que ele foi montado, não, ele é super importante se fosse executado melhor, se nós tivéssemos inclusive verbas federais também pra essa situação de renda, também pra essa família como trabalhar mas eu não posso trabalhar só a renda da família, se aquela família não tem a escolaridade, família que tá na 1ª, 2ª, 3ª, 4ª série minimamente ela vai ter que saber contas, as quatro operações, subtração, multiplicação, divisão... ela precisa saber pra ela participar de um trabalho de empreendedorismo, ela precisa de certos conhecimentos*

mínimos, então a falta de escolaridade também dessa família, ela reforça aquela questão da estagnação em relação ao desenvolvimento social. Porque o Bolsa Família ele trabalha com criança e adolescente, mas eu preciso trabalhar a família, não é só a criança e o adolescente que eu preciso trabalhar, preciso trabalhar com essa família e essa família pra mim trabalhar não é assim da noite pro dia, demora um certo tempo.

7. Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

A02: *Programa Bolsa Família ele é importante porque ele tem uma transferência mediata de recursos financeiros pra família, ele minimiza, acho que ele é muito pouco, ele poderia ser um pouco maior. O Programa, ele é um programa que tem uma característica neoliberal, as vezes as pessoas falam assim “Ah o candidato tal vai ganhar, vai cortar o Bolsa Família”, não o Bolsa Família ele tem essa raiz neoliberal sim, porque eu vou dar transferência de renda pros mais pobres e aquelas pessoas que tem um recurso maior elas vão pagar, vão pagar escola, vão pagar saúde, então aquelas pessoas que tem vão usar, conseguem pagar benefícios, educação, saúde e aquelas mais pobres não, elas vão receber um valor, mas quando você fala que você vai receber um valor, você recebe um valor muito irrisório e a política de assistência social, não é a Política de Assistência Social que eu digo, quando ela diz que as famílias, a assistência social ela é seletiva, ela seleciona essas famílias e aí o Programa Bolsa Família coloca essa seleção das famílias num nível muito baixo, muito raso, ao ponto de que essa família se conseguir R\$1,00 a mais do teto do benefício, ela está fora do Programa Bolsa Família, mas mesmo assim ela não rompeu com a situação de pobreza. Então assim, quando a gente vai fazer uma avaliação com os programas de transferência de renda da Europa, porque esses programas eles não são só brasileiros, a gente verifica essa enorme diferença em relação a isso. Então é difícil também romper com essas situações, pelo baixo valor e pelo não acompanhamento, mas eu sou favorável ao Programa Bolsa Família, eu imagino hoje se você me falasse “Fulana e se cortasse o Programa Bolsa Família?”. Eu penso que tinham famílias que ficariam desesperadas, porque você verifica algumas situações assim: a mãe tem seis filhos com o mesmo homem, ou homens diferentes, isso pouco importa pra gente e aí ela separou dele, muitos casos, e essa pessoa separou e foi lá pro interior, foi lá pro Pará, foi lá pro Ceará, foi pra qualquer Estado, foi pro interior do Amazonas e deixou essa mulher com seis filhos, inclusive um filho de dois anos, de um ano, de três anos. Como que essa mulher ela vai continuar recebendo o Programa Bolsa Família, ela vai precisar retirar esse marido do cadastro dela, ela precisa*

passar por uma burocracia com uma Defensoria Pública pra conseguir a guarda ou a pensão alimentícia dessas crianças. Como ela vai trabalhar? Aí eu vou falar do Poder Público: se não tem creche para as crianças. Não foram implementadas creches que seriam pra essas crianças e essa mulher poderia trabalhar. E aí eu tenho creche, essa mulher não teve a educação necessária pra ela conseguir um emprego razoável e aí essa mulher pode ser empreendedora, Fulana, mas até pra você ser empreendedora você precisa pelo menos de um mínimo de recurso pra você fazer qualquer tipo de venda, então ela também... a gente tem essas famílias em situação tão vulnerável que a gente verifica, “bora verificar isso”, parece que existe vários limites pra que aquela família rompa com a situação de pobreza. Então o Programa é importante, essas famílias iam ficar numa situação totalmente desamparadas pelas políticas de assistência, a gente já tem, quando a gente vai fazer uma entrevista, a gente vai verificar se ela tem pouco acesso a políticas públicas ou nulo acesso. Então isso, as políticas públicas que a gente precisa trabalhar isso, elas são tão importantes ou até mais importantes que os programas de transferência de renda. Programa de transferência de renda é importante sim, ele trabalha com pobreza imediata, mas futuramente a médio e longo prazo, eu só posso conseguir romper se eu conseguir fazer uma articulação intersectorial de políticas públicas, políticas públicas que realmente garantam direito de cidadania, não esse direito as vezes de receber um benefício tão baixo, que as vezes não garante a cidadania que a gente gostaria que as nossas famílias recebessem. De fato essas famílias não recebem os mínimos sociais preconizados pela Política de Assistência Social, porque a LOAS ela diz que a assistência social ela articula com as demais políticas públicas garantindo os mínimos sociais, mas de fato a gente não verifica que esses mínimos sociais são exequíveis na realidade dessas famílias. Programa Bolsa Família é importante, mas ele poderia avançar muito mais, com a intervenção, o diálogo, a descentralização é importante, mas a gente precisava que esses entes federativos, União, Estado e município eles fossem mais articulados e os municípios e Estados pudessem conseguir articulação das políticas públicas de uma forma até universal pra essa população.

8. Outras colocações do entrevistado:

A02: *Eu acho que é muito importante essa questão da pesquisa, porque nós trabalhamos com muitos dados e nem sempre conseguimos trabalhar. Eu mesmo tenho vontade de fazer pesquisa nisso. Qual a dificuldade que eu sinto? Além das políticas públicas, a forma como a Política de Assistência Social é operacionalizada no município de Manaus. Então assim, nós*

deveríamos ter aqui cinco CRAS no mínimo e nós temos apenas um, que nós temos uma demanda de 29.000 famílias referenciadas e a cada 5.000 famílias referenciadas é necessário um CRAS, então que qualidade eu estou dando pra esse serviço de acompanhamento? Porque Cadastro Único ele só inclui, mas é técnico de nível superior, psicólogo, assistente social, pedagogo é que faz acompanhamento, nós não temos nem a figura do pedagogo, então esses profissionais que precisam ser... que precisam estar qualificados, que precisam passar por um concurso público, pelo menos pra verificar mínimos conhecimentos, nós precisamos ser capacitados, porque nós não sabemos de tudo, precisamos ter uma capacitação e a gente verifica essa fragilidade dentro da Secretaria, precisamos até ser cobrados, cobrado mais né. Vai depender muito de quem tá na gestão, se a gestão tiver um conhecimento melhor, ela vai conseguir operacionalizar melhor a política pública e organizar mais. Algumas vezes os nossos gestores não são tão capacitados como deveriam ser e até propor capacitações, articulações, tem várias situações por exemplo que estão no Plano Municipal de Assistência Social que ele tem algumas prerrogativas daquele planejamento anual de como deveria ser executados os programas e as vezes nem todos os profissionais tem esse conhecimento de como funciona isso e as vezes a Secretaria deixa todo mundo solto. Agora eu tenho visto que a Secretaria está mais organizada, eles estão cobrando porque tem um Pacto de aprimoramento e aí eu acabei de falar que é dentro das famílias beneficiárias do Bolsa Família nós temos que acompanhar 50%. Esse ano nós não conseguimos acompanhar 50%, mas no próximo ano pelo menos essa meta nós esperamos alcançar. A gente também faz uma avaliação do nosso trabalho que a gente acha que precisa melhorar e verificar até estratégias mais qualitativas pra gente fazer o acompanhamento dessas famílias, de uma forma até otimizada. Já estamos realizando formas para otimizar o acompanhamento como por exemplo, orientações coletivas, reuniões PAIF que a gente consegue chegar no maior número de pessoas já que nós somos pouquíssimos pra fazer esse acompanhamento, aqui nós somos dois profissionais assistentes sociais, aqui nós não temos a figura do psicólogo, o psicólogo está como coordenador então só temos só assistentes sociais, não temos nem a figura do psicólogo e nem do pedagogo pra acompanhar. Então a ausência de recursos humanos e a ausência de equipamentos públicos próximos da população ela dificulda muito, por exemplo, no Viver Melhor III, ali são quase 60.000 pessoas fora as adjacências com as invasões que foram criadas recentemente, então essas famílias estão sem o acompanhamento efetivo. Eu não posso dizer que a gente consegue fazer um acompanhamento efetivo desse território, que é o território de maior vulnerabilidade social. Então a gente vê essas situações, a gente sabe que a gente não tá numa conjuntura que seja importante mas você

têm o fazer profissional, a gente tem em relação, como é que o profissional se sente nesse processo, a responsabilidade do profissional, mas nós temos também nossos limites em relação a gestão, aos recursos públicos implementados e as políticas públicas, porque a gente trabalha na operacionalização das políticas públicas, então se as políticas públicas elas estão frágeis, o nosso trabalho também acaba se fragilizando.

ENTREVISTA ASSISTENTE SOCIAL 03 –CRAS 02

1. Como é feita a gestão/acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no CRAS?

A03: *Primeiramente a gente atende a família por demanda espontânea, quando elas não sabem o que houve, só sabem que bloqueou e aí nós damos orientação e agendamos pra essa reunião que fazemos no mês de descumprimento. Porque como a gente conversou ainda pouco, a área permite, a quantidade de pessoas a sala permite. Então a gente realiza mensalmente uma reunião, perdão, mensalmente não, era pra ser mensalmente mas depois da gente ter experimentado durante o ano que as famílias não vinham, a gente passou a ter essa estratégia, onde uma reunião a cada mês de bloqueio, de cada repercussão e que as famílias só seriam atendidas, registrando o recurso no sistema se viessem pra essa reunião, aí deu certo, encheu a sala, 45 pessoas que foi a média de pessoas que vieram nessa última reunião, mostrou que essa estratégia então funciona. Então essa é a forma: explicar que o benefício foi bloqueado ou suspenso por conta das faltas na escola e encaminhar pra essa reunião, explicando que as reuniões são pra que eles tenham informações a respeito do sistema, de como funciona o Sistema de Condicionalidades, pra quê que serve e como eles podem evitar também que seja bloqueado, porque muitas das vezes é só uma falta de informação entre a família, uma falta de comunicação entre a família e as pessoas da escola. O Sistema que controla, antes de ser o SICON, é o Sistema Presença dentro das escolas. Então eu sempre em todas as reuniões eu alerto as famílias pra isso, esse é o coração do seu problema, o coração do Sistema de Condicionalidades na verdade é o Sistema Presença lá dentro da escola. Se a família tem a criança que faltou por motivo de saúde, não vai aparecer pro CRAS, desde que lá dentro da escola esteja registrado corretamente. Então eu oriento as famílias sempre a manter essa proximidade com o funcionário do Sistema Presença, não tanto com o secretário da escola, eu digo: o secretário da escola é responsável por todas as crianças da escola, o funcionário que maneja o Sistema Presença é que é responsável pelas crianças, pelos adolescentes que recebem o benefício do Bolsa Família, então é com ele que vocês tem que ter certeza que recebeu o atestado médico, declaração de comparecimento, ou a justificativa que foi o caso da criança faltar. Então a secretaria*

tem que se preocupar em relação as notas, em relação ao trabalho perdido e tudo mais, pelo Bolsa Família o funcionário do Sistema Presença. Então essa é a maneira como eu trabalho, porque sempre se a gente for pensar bem cada CRAS faz de uma forma, né. É algo personalizado, o trabalho de orientação vai muito de quem é o profissional, qual a perspectiva dele. Então essa é a minha forma e a nossa colega que trabalha aqui que vocês vão entrevista-la, ela também tá fazendo dessa forma, a gente se reuniu e pensou “qual a ideia a ser usada, já que as famílias não estão vindo?”. Porque algumas delas até percebem que mesmo que elas não venham, elas vão receber do mesmo jeito. O Sistema de Condicionais ele está aí para que nós tenhamos acesso a essas famílias, é como se fosse uma ferramenta não apenas pra cobrar que esteja na escola, é uma ferramenta de acompanhamento e o Serviço Social vai estar junto as famílias para que elas tenham a sua autonomia por meio da as informações, para que as crianças tenham o seu direito a educação garantida por meio das informações que nós damos. Até porque algumas delas não se importam, mas se depender das oficinas, dependendo das orientações que a gente dá, elas mudam a perspectiva “não, eu não vou só receber o Bolsa Família, vou me preocupar com os estudos dos meus filhos” porque é deles, independente do Bolsa Família.

2. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades, gera impactos nas condições de vida das famílias beneficiárias?

A03: *Gera. Gera, mas volto a repetir que tem a ver com o profissional que está ali. Porque se a família vem e não é bem informada sobre o que é o Sicon, o que é o Sistema presença, sobre o que o Bolsa Família pretende, então elas se acostumam a receber e no mês que bloquear se não tiver uma orientação [...] as vezes a gente tem uma dificuldade de acesso ao usuário e quando ele chega até nós ok. Mas, quando eles não sabem explicar na recepção?! Eles entendem que [...] quem atendeu eles na recepção entende que é só atualização do cadastro de único, aquela pessoa não vai pro serviço social, não vai conhecer o Sicon, não vai ser orientado. Vai atualizar seu cadastro normalmente, e coincidentemente vai receber porque o Sicon funciona advertência, bloqueio e suspensão. Advertência falta, mas a família nem sabe porque não mexeu no benefício, mas o bloqueio mexe aí fica um mês sem receber. Quando a família não vem aqui e vai no outro mês receber o dinheiro tá lá então pode receber*

normalmente. Mas, se ela consegue e consegue ter a acesso ao Serviço Social, assistir as oficinas então elas conseguem passar a receber esse impacto positivo sim, inclusive tinha uma senhora que gostava de vir ela gostava tanto das palestras de motivação e sobre a importância dos estudos que ela vinha e dizia “quando tiver de novo, me chama”, não precisava ter bloqueio no benefício dela, depois ela não apareceu mais também, mas a gente via a postura dela. A gente via que depois que ela passou a saber mais sobre o sistema presença do Sicon ela passou a ser mais autônoma, passou a exigir mais na escola a questão da informação correta porque a gente sabe infelizmente que nem todos profissionais em todas as horas que existe, nem todos os profissionais são dedicados, tem boa vontade. Então vai uma mãe lá e entrega um atestado medico e fica por lá, se ela não pegar a cópia pra pegar a assinatura de quem recebeu fica por isso mesmo, dá bloqueado, e vai ter o prejuízo e pode até se prejudicar não só a família como as outras questões na escola. Bom, então pra mim sim tem esse impacto positivo, mas vai depender do trabalho que a gente faz em cada Cras.

3. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família contribui para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano das famílias beneficiárias e para a redução da pobreza?

A03: *Sim e não. É paliativo, mas dependendo de quem for a família ela pode pensar “esse é um dinheiro que esta entrando o qual eu não tinha por meio do trabalho que eu fazia e então posso pensar nesse dinheiro como investimento. E investir nos cursos dos meus filhos, eu usar esse dinheiro a mais para melhorar a minha casa e assim meu lar ser mais agradável”. Porque eu penso que a pobreza meio que encurta nossos braços, desanima mesmo, limita nossa visão porque dá um mal estar, mas se a pessoa acredita que tem uma chance de subir uns degraus e avançar nos estudar e conseguir um bom emprego, isso é uma chance enorme pra pessoa e através do Bolsa Família da pra você conseguir dependendo da família, como ela ver aquele dinheiro. Então o Bolsa Família por si só, pra mim, não contribuiria. Mas dependendo de quem se apropria dele e como faz enquanto tá recebendo, aí sim! No caso, de algumas famílias que eu conheço elas pagaram cursos para seus filhos, algumas delas pagaram faculdade porque você encontra algumas com desconto, recebe uma bolsa paga só duzentos (R\$200,00) cem reais (R\$100,00), então pessoas se formam no*

ensino superior com aquele dinheiro. E a questão da casa, questão do alimento 'em gerais' [sic] as pessoas comem salsicha e ovo. Com o Bolsa Família a pessoa vai poder comer uma fruta, um legume que é os custos de algumas famílias que a gente visita. Então pra mim contribui, mas é paliativo, né?! Depende de quem é a família e eu não trocaria jamais a educação por Bolsa Família. Se o Governo mudasse a educação e isso sim seria uma estratégia perfeita para o desenvolvimento humano.

4. Você tem conhecimento de alguma família que tenha efetuado o desligamento do Programa Bolsa Família devido as atividades e/ou intervenções realizadas pelo programa?

A03: *Não porque a gente, essas nossas intervenções são limitadas. Por exemplo: Agora que tá tendo Acessuas Trabalho, ele era um plano escrito, existia mas eu acho que só quem fosse lá na Secretaria pessoalmente participar, mas pro CRAS veio agora. Existia o Pronatec e pode até ser que alguém tivesse feito o curso profissionalizante, ter conseguido um bom emprego, por que eram cursos caros que o Governo pagava, mas eu não tenho conhecimento, pode até ter sido que algumas pessoas tenham superado a pobreza por meio desse Pronatec, passado a trabalhar e se desligaram do Bolsa Família, eu não conheço mas das que a gente conhece, que a gente atende aqui pelo SPAIF, a gente vê que elas continuam recebendo o Bolsa Família, porque elas participam das oficinas, mas elas não conseguiram um emprego, fora que outras até conseguem um emprego mas tem uma família com um número grande de pessoas e isso faz com que elas continuem tendo direito ao Bolsa Família. Mas eu vi histórias assim, acho que uma pessoa, que veio aqui comigo e disse "Ah, teve um tempo que eu comecei a trabalhar e eu mesmo vim e desliguei do Bolsa Família". Há muitos anos eu lembro de ter atendido alguém assim, "só que agora eu não estou mais trabalhando e vim atualizar o cadastro pra ver se eu volto a receber", né, foi o caso. Então eu não conheço de fato, eu vi esse relato só, e as outras famílias grandes então elas continuam dentro do perfil pra receber o Bolsa Família. Agora com o Acessuas Trabalho eu sinto que as intervenções podem possibilitar de muitas famílias não precisarem mais do benefício.*

5. Quais as maiores dificuldades encontradas no que se refere ao cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família trazidas pelas famílias beneficiárias?

A03: *Tem algumas bem sigilosas, tem algumas mais básicas. As sigilosas têm a ver com tráfico de drogas, as vezes as crianças são ameaçadas no trajeto da escola, outros envolvidos com as drogas propriamente dito, né. Os básicos que eu falo é a distância da escola, na última reunião muitos falaram “olha, eu não consegui transferir, então acabou faltando por falta de passagem de ônibus”, tem a ver com isso, no nosso caso aqui no CRAS a maioria tem a ver com isso. Também tem caso de gravidez na adolescência, precisou se ausentar da escola, mas a maioria delas afirma que vai voltar a estudar, quando o bebê nascer a mãe vai ficar cuidando pra que ela termine os estudos. Em geral são esses motivos. A saúde, desde que eu tô no CRAS eu nunca vi, eu até hoje não sei como funciona dentro da saúde, mas eu acredito que, como as famílias falam, de 6 em 6 meses elas tem que ir lá, pesar e medir, umas vez eu vi que elas vão lá e tem uma pessoa lá pra anotar, não sei se é uma Assistente Social que faz isso, se é uma técnica de nível médio. Mas não vem pra nós, acho que 2013, eu devo ter visto alguma coisa assim escrito saúde e aquela pessoa tinha caído em descumprimento, mas não somos nós que vamos avaliar, não somos nós que vamos fazer o recurso, mas é lá dentro da saúde, então a gente não tem como saber.*

6. Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?

A03: *Já ajuda, na minha opinião, já ajuda a fazer uma espécie de acompanhamento das famílias, porque como eu falei né, não basta dar o dinheiro, por meio da orientação elas podem ter uma autonomia melhor, exercer a sua cidadania melhor. Então por meio das condicionalidades a gente se aproxima dessas famílias, vai entender porque que elas não tão assistindo aula, o que tá impedindo para que elas usufruam desse direito que é delas independente do Bolsa Família, então a condicionalidade acaba sendo uma ferramenta positiva sim.*

7. Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

A03: *Que deveria ter mais fiscalização. Se houvesse uma fiscalização maior sobre quem tem quem tem que tá recebendo, quem tem direito de tá recebendo, podia ser que sobrasse mais dinheiro, pra começo de conversa, pras famílias que realmente precisam e o preço aumentasse, né. Eu estudando na faculdade tive informação de que na Europa as pessoas recebem o Bolsa Família por criança 600 euros, ou o*

equivalente a R\$600,00, agora eu tô na dívida, eu acho que é o equivalente a R\$600,00 aqui. E uma senhora que eu entrevistei, ela também, ela viajou, ela é venezuelana e veio pra Manaus por esses problemas que a Venezuela está enfrentando e ela disse que já tinha viajado pra Europa com uma amiga que era cliente quando ela era manicure lá na Venezuela, viajou pra Europa e lá cada criança que é na Suécia, eu acredito que é na Suécia, que cada criança recebe R\$600,00, entendeu? Aí ela ria do valor que era o Bolsa Família aqui que é R\$41,00 e lá as crianças recebiam esse valor. Existe a Renda Mínima de Inserção na França, que também é uma boa grana, não sei te dizer aqui quanto é agora, mas é uma ótima grana. Então, é uma vergonha dizer que dar R\$41,00 pra uma criança e achar que isso vai solucionar tudo, não soluciona, aí vem a questão do desenvolvimento humano, por meio do trabalho nós temos a nossa dignidade, o que vem por meio do trabalho? O dinheiro, vem muitas outras coisas positivas, mas vem o dinheiro. Então o dinheiro nas mãos dessas famílias para a superação da pobreza sim faria diferença, mas não R\$41,00. Aí antes eu tinha a idéia de que a gente tá fazendo até demais sobre o Bolsa Família, a gente que eu digo é o Governo, tá fazendo até demais dando o Bolsa Família. Ao saber que outros países mais desenvolvidos do que nós, dão também e dão muito mais, então a gente tá dando uma esmola. É a minha opinião e é errado dar dinheiro? Não, se não os outros países não davam e quando vem um dinheiro, quando a gente vai descobrir na prática faz diferença pra essas famílias, dependendo de quem for a família, assim como o trabalho também, uma pessoa é empregada mas ela estoura o dinheiro dela em prostitutas e bebidas, mas a outra pessoa trabalha usa o dinheiro dela pra cuidar da casa dela, pra alimentação dos filhos dela, pra pagar uma faculdade, pra dar o melhor pra cada um. Assim são as pessoas que recebem o Bolsa Família, então vai das famílias, mas o importante é que a gente faça parte, vai ter uns que vão aproveitar positivamente e uns que não vão aproveitar positivamente. Mas o Governo vai estar fazendo a sua parte, afinal não é a população que paga os impostos pro Governo? Governo não tá dando nada de graça, né? Então é isso, é a minha opinião.

8. Outras colocações do entrevistado:

A03: No momento nenhuma, eu já falei muito (risos).

ENTREVISTA ASSISTENTE SOCIAL 04 –CRAS 02

1. Como é feita a gestão/acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no CRAS?

A04: Bem, a condicionalidade ela é feita a partir da inclusão daquela família que descumpre, que seria descumprir as regras do Bolsa Família, seriam acompanhadas através do PAIF, SPAIF que é o Serviço de Fortalecimento daquela família. Então o que acontece, se a gente identifica aquela família que ela está fora da condicionalidade, ou seja, ela não cumpriu nem a questão da saúde, da educação e ela cai em descumprimento. Então essa família, geralmente ela não é feita busca ativa, essa família vem ao CRAS, nós identificamos essa família, atualmente quais são os tipos de chamada de atenção pra aquela família: advertência, bloqueio, novamente bloqueio e suspensão. A obrigação nossa é que quando for suspensão, aquela família, a família tem que tá em acompanhamento, o que seria esse acompanhamento? Seria um ciclo, esse ciclo pode ser até de 3 meses, de 3 a 6 meses que é o PAIF. Aí ela participa geralmente, atualmente estamos fazendo assim: ela participa de uma reunião de orientação pra que ela não venha cair novamente a condicionalidades. Geralmente é observado que aquela família as vezes cai por erro, por problema de saúde, então isso é identificado, isso é trabalhado através de informação. Se é preciso trabalhar uma coisa mais específica com cada família, aí vai ser cada dia, cada encontro, porque geralmente essa família é identificada, é feito o prontuário SUAS e depois é feito o acompanhamento. A priori é só uma reunião, aí depois a gente entra no sistema e justifica e aquela família fica livre daquela condicionalidade e aí começa todo um ciclo de novo.

2. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades, gera impactos nas condições de vida das famílias beneficiárias?

A04: Gera, porque a maioria dessas famílias elas tem a questão do, a renda ela influencia né na vivência das pessoas. Então geralmente essas famílias por algumas dificuldades acaba negligenciando a questão da escola, da saúde. O que que é saúde?

É vacina, é preventivo, né, todo um retorno. Então na verdade essas condicionalidades elas fazem pra que favoreçam a própria família de ter aquele compromisso de levar a criança pra escola, as vezes a família chega aqui “Ah mas só faltou 3 dias”, mas a partir de 5 dias já cai em condicionalidade, quer dizer aquela família ela é chamada atenção pra cumprir aquilo. Eu creio que isso seja mais favorável pra família.

3. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família contribui para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano das famílias beneficiárias e para a redução da pobreza?

A04: *Uma questão assim bem subjetiva, porque a família ela precisa desse olhar, essas políticas públicas eu acho que elas favorecem sim a questão do desenvolvimento porque a partir dali que ela procura entender também qual a sua função como cidadão, porque as vezes infelizmente elas perdem essa autonomia, e o dinheiro as vezes ela traz essa questão de ver, muitas vezes a família ela vem, ela perde, é bloqueado o benefício dela, ela vem em desespero, porque as vezes é o dinheiro principal daquela família né. R\$300,00 que vai pagar a alimentação, o gás, toda uma questão que dali ela já busca trabalhar pra entrar mais. Mas a base mesmo, em muitos casos você percebe que ele é o principal dinheiro da família. Então eu acho que isso muda a realidade de muita gente, né.*

4. Você tem conhecimento de alguma família que tenha efetuado o desligamento do Programa Bolsa Família devido as atividades e/ou intervenções realizadas pelo programa?

A04: *Sim, nesse tempo que eu tô, sete anos né, a gente já acompanhou famílias que participaram do programa, não sei se você já ouviu falar do Pronatec, né. Então são pessoas que a gente viu a família, até mesmo as vezes um jovem que começou, que fez o curso, que logo ingressou no mercado de trabalho, aquela família geralmente, eu já vi uns 3 casos assim, que a própria família procurou o CRAS, porque o jovem já tá trabalhando e sabe que fica fora do perfil e geralmente nós orientamos sobre as regras de permanência que é quando o jovem, ou mesmo o RF da família ele começa a trabalhar, ele teoricamente, assim, ele fica na dúvida “eu estou ou não dentro do*

perfil ainda pra receber o Bolsa Família?”. Então ele procura o CRAS, é feito a atualização no Cadastro Único, tá, que não tá profundamente ligada a uma estrutura de CRAS mas aí ele é orientado a fazer o Cadastro Único, a reatualizar e depois ele tem a prioridade do sistema, ele fica durante 2 anos sendo prioridade, nesse período ele ainda recebe Bolsa Família mesmo estando fora do perfil, é porque aquela família não caiu em auditoria, então nesses 7 anos eu já vi umas cinco famílias fazerem isso. No geral eles justificam que não tem essa informação, então no meu caso, eu busco sempre tá fortalecendo isso “Olha quando você não precisar mais, quando a tua realidade hoje é essa mas amanhã ela vai mudar, e quando mudar procura vir identificar no CRAS para que você não receba indevidamente, até porque lá está dizendo que você pode ser responsabilizado quando você recebe indevidamente, né. Mas eu já vi sim, mas no outro contexto onde eu estava eu já vi sim alguns casos de procurarem o CRAS e dizerem “Olha eu não tô precisando mais”, mas é a minoria, mas existe, é uma questão de consciência.

5. Quais as maiores dificuldades encontradas no que se refere ao cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família trazidas pelas famílias beneficiárias?

A04: *Dificuldade de saúde familiar. Quando um membro tá doente, geralmente é o RF que é o pai ou a mãe, aí toda a escala, todo o resto para de funcionar, as crianças param de ir pra escola. hoje mesmo eu já atendi uns 4 ou 5, a primeira a mãe se acidentou e se mora a mãe e o filho, conseqüentemente ele virou o cuidador daquela família e aí parou de frequentar a escola, mas isso realmente no dia a dia isso influencia porque as vezes é um mês, dois que deixa de ir pra escola, some da escola, entendeu?. Então assim, eu acho que a maior dificuldade é essa questão e depois o financeiro. Que é quando a escola está longe e aí a pessoa perde a questão financeira e fica com dificuldade e aí deixa de levar mesmo aquela criança pra escola. E aí geralmente procura o CRAS pra identificar isso e nos orientamos como a moça que acabou de sair daqui, a gente orientou pro Conselho Tutelar, ela não consegue, a filha tem problema seríssimo de saúde, ela hoje sobrevive né, dessa renda que é R\$300,00, desse auxílio e simplesmente ela não consegue encaixar a filha numa escola próxima, porque eles disse que a deficiência dela não é tão significativa quanto de outras crianças e ela não consegue, então a filha tá dois anos fora da escola, então agora ela foi encaminhada, porque vai dar problema, ainda não deu, né, até*

identifiquei “Olha, ainda não deu problema mas vai dar, então vamos correr atrás”, ai eu encaminhei pro Conselho Tutelar pra ver qual é a ação que eles vão tomar, assim eles já podem providenciar alguma coisa, em segundo eu disse pra ela que a gente pode correr pra SEMED e tentar, porque quando o usuário nos procura ele vem assim sem.. “pra onde eu vou?”, “pra onde eu corro?”. E ai a gente vai direcionando. Eu creio que a maior dificuldade é saúde e depois financeira.

6. Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?

A04: *Pra mim são positivas porque elas fazem com que, acabam “obrigando” aquele responsável familiar ter responsabilidade com aquela família, as vezes tem cinco, seis crianças que se ela não recebesse o Bolsa Família essa criança não ia ser vacinada, não ia ter acompanhamento, ela não ia pra escola. Então, eu vejo positiva, o que poderia fortalecer mais ela estar vinculada a mais programas sociais com relação a empregabilidade, que eu no meu pouco conhecimento acho que ainda tá fraco. Hoje nós temos o Acessuas Trabalho, ele fortalece, mas a minha crítica é que ele ainda deixa a desejar pra inserir aquele beneficiário do Bolsa Família, do BPC ou seja, até o deficiente mesmo, eles não tem esse fortalecimento porque aí o que estaria vinculado, seria mais uma condicionalidade, eu faço o curso completo, porque ao mesmo tempo que eu expliquei aqui em cima, eu vi famílias sendo desligadas por terem sucesso no Pronatec, 80% ou menos, foi essa informação que a gente teve, 80% deixaram de concluir o curso que eles tinham passagem, tinham merenda e não concluíram os cursos, mas mesmo assim essas empresas elas foram pagas pelo Governo Federal pra oferecer o curso, então perde o interesse, “não é isso o que eu quero, então deixa pra lá”, aí começavam um, dois, três cursos, agora ele tá meio em baixa o Pronatec, aí eu acho que o Pronatec deveria estar direcionado como condicionalidade, se não tem a condicionalidade de cumprir o curso todo então vai deixar de receber, fica suspenso, pra aquela família sentir, é uma forma de trazer a família também pra pro atividade, né. Que assim a gente fica muito... só dependendo daquele dinheirinho todo mês.*

7. Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

A04: *Ele oportuniza famílias a ter acesso as condições básicas para sobreviver e eu acho que ele sim muda a realidade de muitas famílias. Eu acho positivo, eu acho que*

deveria continuar, a gente sabe que pode ter uma redução aí pela frente por questões políticas, mas eu acho que muitas famílias vão ser prejudicadas.

8. Outras colocações do entrevistado:

A04: *Sobre condicionalidade eu acho que é uma questão de dar autonomia pra família, de influenciar aquela família positivamente, de trazer aquela família pra obrigações que são de cidadania, são direitos nossos e que muitas vezes aquela família fica à margem mesmo da sociedade e ela acha que não tem direito de nada e é a palavra que tá muito alta aí que é o empoderamento, eu acho que não só das mulheres, da família como um todo. E hoje, a maioria que está na frente das famílias a gente vê que é mulher e a nossa prioridade pro Cadastro Único, a RF que chama né, é mulher também. Então acho que é isso, acho que a condicionalidade ela faz o papel sim, faltava talvez só mais complementos, mas isso aí é uma questão política né, uma questão mais alta né.*

Sobre a pesquisa, é interessante, porque eu vou dizer uma coisa pra vocês. Assim, eu por exemplo, desde que eu me formei, eu me foquei, porque a gente sabe que é uma área bem limitada, a gente acaba ficando ali dependente do que o Estado vai oferecer. Nós sabemos que na parte particular, as empresas elas são muito mais limitadas, fechadas. Então assim, quando eu me formei, fui estudar pra concurso, concurso e eu só pensei nisso, eu nunca continuei, não tenho uma pós-graduação, o que eu sei é da prática e muita leitura, porque você tem que ler pra acompanhar as novidades, né. Então eu acho interessante, porque pra mim traz uns questionamentos novos “o que eu preciso melhorar, pra eu saber responder? ”, “pra eu saber me questionar pra saber o que eu posso fazer de melhor pro usuário”. Então a minha preocupação hoje, você acaba se preocupando só com a prática, demanda, demanda. Hoje eu tive que falar várias vezes “gente, eu não consigo, eu tava de licença médica. Eu não consigo abarcar tudo”. Nossa, é muito precário, a nossa oferta de serviços. Então a gente traz a reflexão “o que eu posso fazer, o que eu posso melhorar, né”. Eu acho muito interessante e admiro muito quem pode fazer, quem tem oportunidade de estar aí onde você está.

ANEXOS



SEMMASDH

Secretaria Municipal da
Mulher, Assistência Social e
Direitos Humanos

Av. Ayrão com Av. Ferreira Pena, s/n
CEP: 69.025-005
semmasdh.gabinete@hotmail.com
semmasdh.manaus.am.gov.br

OFÍCIO N.º 2274/2018-GS/SEMMASDH

Manaus, 28 de setembro de 2018.

A Sua Senhoria a Senhor
IRAILDES CALDAS TORRES
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na
Amazônia
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS - UFAM

Senhora Coordenadora,

Em resposta ao Ofício n.º 51/2018-PPGSCA/IFCHS, datado de 27/08/2018, o qual solicita autorização para que a discente JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE, mestranda de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia, sob orientação da Profa. Dra. Yoshiko Sasaki, tendo como título de pesquisa "A Gestão do Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus", a ser realizada nos CRAS Terra Nova e Cidade Nova, informamos que esta Secretaria, através do Departamento de Proteção Social Básica – DPSB, autoriza a realização da pesquisa.

Oportunamente, solicitamos que, ao término da pesquisa, compartilhem o resultado através de ofício ou pelos e-mails semasdh.gpaif@pmm.am.gov.br e marciasahdo@gmail.com, para conhecimento e aperfeiçoamento do nosso trabalho.

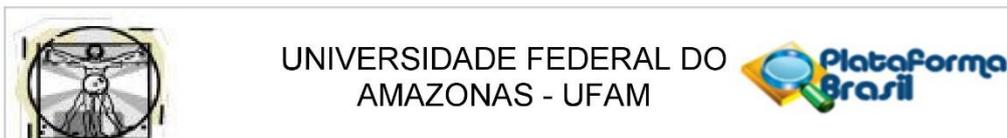
Para mais informações, colocamos à disposição o telefone 99268-8998 (Márcia Sahdo).

Atenciosamente,

Ciente
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
Instituto de Ciências Humanas e Letras
Prog. de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia
Sahdo
Profª Drª Iraildes Caldas Torres
Coordenadora do PPGSCA

DANÍZIO ELIAS SOUZA

Secretário Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos
SEMMASDH



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A gestão do Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus

Pesquisador: JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 04335018.1.0000.5020

Instituição Proponente: Universidade Federal do Amazonas - UFAM

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.140.376

Apresentação do Projeto:

A pesquisa tem como objetivo analisar a gestão do Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus, considerando que as condicionalidades são contrapartidas que representam uma dimensão fundamental no desenho e funcionamento do PBF, pois se apresentam como um instrumento de mediação entre o eixo compensatório (por meio do benefício monetário) e o eixo estruturante (benefícios não monetários, programas, serviços e ações complementares). Há de registrar que a assistência social sai da condição de caridade, benesses via Legião Brasileira de Assistência - LBA coordenada pelas primeiras-damas para uma política pública de direito social. A Política de Assistência Social Brasileira tem sua trajetória marcada por avanços e retrocessos. Foi somente com a Constituição de 1988 que a assistência social consolida-se como direito, compondo juntamente com a Saúde e Previdência Social o tripé da Seguridade Social Brasileira, sendo prestada aos sujeitos que dela necessitem, independente de contribuição (BRASIL, 1988). No ano de 1993, foi implantada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que passou a reconhecer a Política de Assistência Social como dever do Estado: Art.1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, p. 7). Percebe-se que a LOAS foi um grande avanço para o reconhecimento e reafirmação da assistência social como política

Endereço: Rua Teresina, 495

Bairro: Adrianópolis

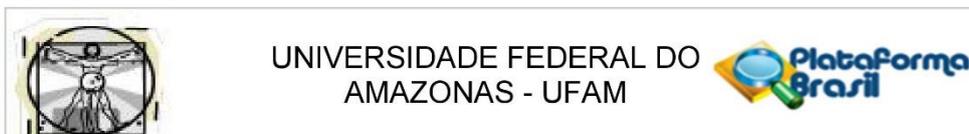
UF: AM

Município: MANAUS

Telefone: (92)3305-1181

CEP: 69.057-070

E-mail: cep.ufam@gmail.com



Continuação do Parecer: 3.140.376

pública. Contudo, a consolidação da assistência social como direito e política pública apresentou e apresenta desafios a serem enfrentados, por tal motivo, após quase onze anos da Lei Orgânica da Assistência Social sentiu-se a necessidade de reformular a referida política por intermédio da criação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesse contexto é que a PNAS e o SUAS são frutos desse intenso debate acerca da necessidade de se redesenhar a Política de Assistência Social. Tal proposta de redesenho foi aprovada na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003 em Brasília. A Política Nacional de Assistência Social foi criada para dar materialidade ao conteúdo da Assistência Social. É integrada às outras políticas setoriais, considera as desigualdades em seu âmbito socioterritorial, objetivando o enfrentamento das desigualdades, garantir os mínimos sociais, prover condições para atender eventualidades sociais e à universalização dos direitos sociais. A proteção social oferecida pela PNAS divide-se em duas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade. A Proteção Social Básica destina-se a prevenir situações de risco através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Atende indivíduos, famílias e grupos em situação de vulnerabilidade social. Os serviços desse nível de proteção destinam-se a pessoas que não tiveram seus vínculos familiares, comunitários, afetivos e sociais rompidos, logo se caracterizam como serviços de prevenção. A Proteção Social Especial destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, devido a abandono, maus tratos físicos e psíquicos, abuso sexual, situação de rua, de trabalho infantil, dentre outras. Compartilha muitas vezes sua gestão com o Poder Judiciário, Ministério Público dentre outros órgãos e ações do Poder Executivo. Divide-se em Média e Alta Complexidade. A Proteção Social Especial de Média Complexidade oferece serviços para famílias e indivíduos que não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos, mas seus direitos foram violados, exigindo assim um maior acompanhamento e monitoramento das ações. Dentre esses serviços têm-se o Serviço de orientação e apoio sociofamiliar e Medidas socioeducativas em meio-aberto. Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade oferece serviços para famílias e indivíduos que tiveram seus vínculos familiares ou comunitários rompidos, que se encontram sem referência e/ou em situação de risco social, sendo necessário serem retirados do seu núcleo familiar e/ou comunitário. Desse modo, são encaminhados a abrigos, famílias substitutas ou acolhedora, dentre outros. Nota-se que essa estruturação da Política Nacional de Assistência Social e dos serviços e ações oferecidas têm a família como foco central, isso se explica pelo eixo estruturante definido pelo Sistema Único de Assistência Social, a matricialidade sociofamiliar. A Matricialidade sociofamiliar diz respeito à centralidade das ações e serviços socioassistenciais na família, considerando que esta enfrenta

Endereço: Rua Teresina, 495

Bairro: Adrianópolis

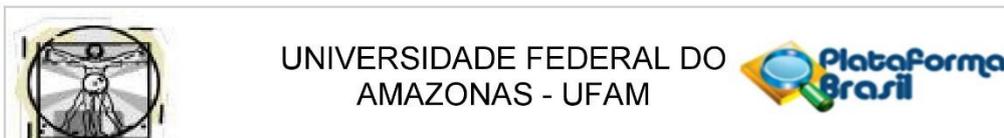
UF: AM

Município: MANAUS

CEP: 69.057-070

Telefone: (92)3305-1181

E-mail: cep.ufam@gmail.com



Continuação do Parecer: 3.140.376

processos de exclusão sociocultural que intensificam as fragilidades e contradições que vivenciam em seu cotidiano. Independente de suas configurações, a família é a mediadora das relações de seus membros com a sociedade. Para a PNAS, família é “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (BRASIL, 2004, p. 41). Afirma que para a família ter condições de prevenir, proteger, promover e incluir os seus membros, é necessário que a Política de Assistência Social, por meio da matricialidade sociofamiliar, possa alcançar as condições de garantia de sustentabilidade. Logo, tal política se fundamenta nas necessidades das famílias e de seus membros. Dentre os programas ofertados pela Política Nacional de Assistência Social no âmbito da Proteção Social Básica tem-se o Bolsa Família (PBF), programa de transferência condicionada de renda com o objetivo de contribuir para a superação da pobreza de famílias extremamente pobres e em situação de pobreza, buscando atender o que preconiza a Organização das Nações Unidas em 2002, que nenhum país pode ser considerado em desenvolvimento se mantém população vivendo com IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) negativo, ou seja, abaixo desse nível de pobreza. O Programa Bolsa Família foi criado em 2004 através da lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004 que unifica todos os programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e o Cartão Alimentação). Possui três eixos de ação: a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares. A transferência direta de renda refere-se ao valor que é repassado para a família, que varia de acordo com o número de crianças, gestantes e lactantes que compõem a família. As condicionalidades se caracterizam como uma contrapartida, onde a família tem a responsabilidade de cumpri-las para poder receber o valor monetário. Já os programas complementares têm a finalidade de contribuir para a emancipação das famílias no âmbito financeiro, através de oficinas de inclusão produtiva, incentivo ao empreendedorismo, cursos de qualificação profissional dentre outras ações. O PBF também busca a ampliação do acesso a serviços públicos relacionados aos direitos básicos do cidadão nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social e a articulação com outras ações e programas governamentais através das condicionalidades e aponta que em três anos as pessoas inseridas no programa seriam empoderadas e superariam a sua condição de pobreza. O público-alvo são famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) que possuem renda per capita de até R\$170,00, ou seja, menos de ¼ de salário mínimo de cada membro. Uma vez que os objetivos do Bolsa Família se traduzem em acesso das crianças e adolescentes à educação, qualificação profissional de jovens e adultos, acesso aos serviços públicos de saúde e assistência social, com a intenção de romper com o ciclo geracional da pobreza, apresentar melhorias nas suas condições de vida e adquirir meios próprios para garantir

Endereço: Rua Teresina, 495

Bairro: Adrianópolis

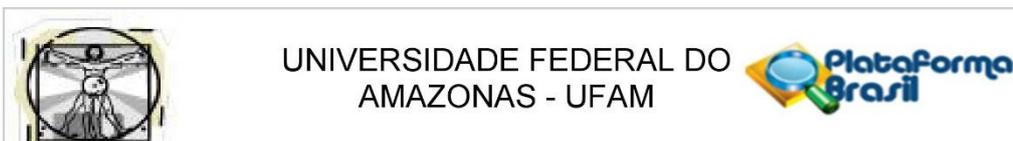
UF: AM

Município: MANAUS

Telefone: (92)3305-1181

CEP: 69.057-070

E-mail: cep.ufam@gmail.com



Continuação do Parecer: 3.140.376

o seu sustento. No que concerne à saúde, a condicionalidade caracteriza-se pela vacinação em dia e pesagem das crianças de 0 a 7 anos e realização de pré-natal das gestantes, assim como participação em atividades educativas sobre aleitamento materno e promoção de alimentação saudável. Já no âmbito da assistência social, a condicionalidade refere-se à participação de crianças e adolescentes em situação de risco ou retirados do trabalho infantil no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, realizado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) se caracteriza pelo trabalho social continuado com famílias, tendo por finalidade o fortalecimento da função protetiva das famílias, bem como a prevenção da ruptura dos seus vínculos, a promoção do acesso aos direitos e contribuição na melhoria da qualidade de vida. As ações possuem caráter preventivo, protetivo e proativo com o intuito contribuir para o desenvolvimento de potencialidades e aquisições dessas famílias. O público-alvo são famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, acesso precário ou nulo aos serviços públicos, fragilidade nos vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer situação de vulnerabilidade e risco social, que residam nos territórios de abrangência dos CRAS, tais como: famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e de outros benefícios assistenciais; famílias que não foram contempladas com tais programas e benefícios mas que atendem os critérios de inclusão; famílias em situação de vulnerabilidade e pessoas com deficiência e/ou idosos em situações de vulnerabilidade e risco social. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) "é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF" (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS, 2009, p. 9). É a porta de entrada dos indivíduos aos serviços e ações da Proteção Social Básica, que tem como objetivo a prevenção da ocorrência das situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Segundo dados do site do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, o PBF em dezembro de 2005 já atendia 100% dos municípios brasileiros, cerca de 77% das famílias com renda per capita de até cem reais, ou seja, em situação de extrema pobreza, se tornaram beneficiárias do programa. Em julho de 2006, 11.120.363 famílias beneficiárias, já no mês de outubro de 2008, 11.007.894 famílias beneficiárias. Souza e Osorio (2013) em pesquisa sobre as mudanças da pobreza brasileira no período de 2003 a 2011 chegaram a dados de que entre esse período a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini diminuiu 9,2%, de 0,576 para 0,523. A extrema pobreza caiu de 8% para 3% e a pobreza de 16% caiu para 6%. Extrema pobreza e pobreza somadas caíram de

Endereço: Rua Teresina, 495

Bairro: Adrianópolis

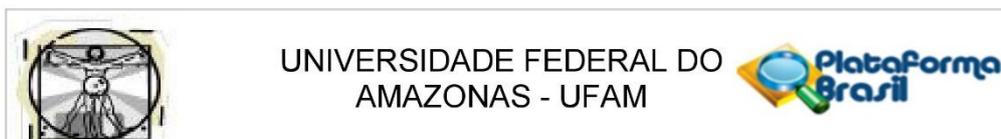
CEP: 69.057-070

UF: AM

Município: MANAUS

Telefone: (92)3305-1181

E-mail: cep.ufam@gmail.com



Continuação do Parecer: 3.140.376

23,9% para 9,6%. Tal diminuição da porcentagem de extrema pobreza e pobreza é atribuída ao Programa Bolsa Família. Por meio desses dados podemos perceber que o Programa Bolsa Família durante os seus 14 anos de existência vem atendendo um grande número de famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza. Atualmente 13,9 milhões de famílias são atendidas pelo Bolsa Família, que representam 25% da população mais pobre brasileira de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social. Pesquisas diversas apontam que os índices de extrema pobreza e pobreza vêm diminuindo e que um dos principais responsáveis por essa diminuição é o Programa Bolsa Família. Diante disso nota-se que o enfrentamento da pobreza pelo Estado brasileiro tem se dado a partir de tal programa de transferência de renda.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário: Analisar a gestão do Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades nos Centros de Referência de Assistência Social da Zona Norte de Manaus.

Objetivo Secundário: *Identificar como se realiza a gestão das condicionalidades nos Centros de Referência de Assistência Social Terra Nova e Cidade Nova. *Verificar os impactos da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família nas condições de vida das famílias beneficiárias. *Refletir em que medida o Programa Bolsa Família se concretiza na redução da pobreza e melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH das famílias beneficiárias atendidas nos CRAS Terra Nova e Cidade Nova.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: Considerando que toda pesquisa com seres humanos envolve riscos, este estudo por se tratar de uma análise que envolve duas modalidades de pesquisa, a quantitativa e qualitativa, pode-se correr o risco de se chegar a uma conclusão que não represente de fato a realidade dos sujeitos participantes da pesquisa, podendo isto ocorrer caso os objetivos da pesquisa não forem bem compreendidos pelos pesquisados. Neste sentido, para minimizar tais riscos, a pesquisadora responsável compromete-se a suprimir todas as dúvidas que possam surgir no momento da aplicação dos instrumentos de pesquisa aos participantes e será garantido todo o suporte aos mesmos durante a realização da coleta de dados. Se faz necessário informar que caso ocorra despesas do participante e de seu acompanhante, quando for o caso, os mesmos serão ressarcidos tendo suas despesas cobertas pela pesquisadora conforme exige o item IV.3, da Resolução CNS nº 446 de 2012. Na eventualidade de algum dano físico e/ou material no momento da realização da coleta de dados junto aos participantes e seu acompanhante se houver, será

Endereço: Rua Teresina, 495

Bairro: Adrianópolis

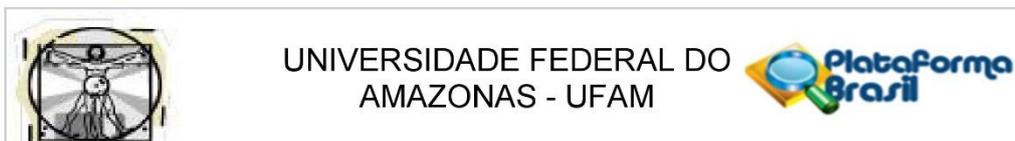
UF: AM

Telefone: (92)3305-1181

Município: MANAUS

CEP: 69.057-070

E-mail: cep.ufam@gmail.com



Continuação do Parecer: 3.140.376

assegurado a estes o direito de indenização e cobertura material para reparação do dano, de acordo com a Resolução CNS nº 466/2012, IV.3.h, IV.4.c e V.7. Benefícios: Os benefícios estarão em sua contribuição em função dos resultados da pesquisa, contribuindo para a melhoria e aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família, bem como dos serviços públicos de educação, saúde e assistência social. Os estudo também possibilitará a construção do conhecimento em relação a conjuntura social do País, a atuação do Estado no gerenciamento de políticas públicas e os impactos produzidos na população através de políticas de transferência condicionada de renda como enfrentamento à situação de pobreza.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa apresenta relevância social e científica nos estudos das Ciências Sociais Aplicadas. Os objetivos estão delineados. Os riscos da pesquisa foram reconfigurados, conforme a solicitação do CEP (Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos). Os critérios de inclusão e exclusão também atendem a perspectiva da pesquisa;

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Folha de rosto – apresentada e adequada;
 TCLE – adequado;
 Instrumentais – adequados;
 Orçamento: adequado;
 Cronograma: adequado;
 Projeto completo – foi pensado aos documentos;
 Termo de anuência – adequado;

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

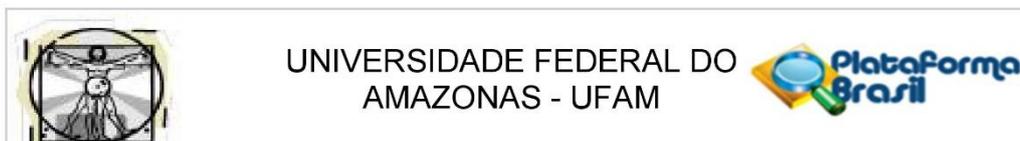
A proposta de pesquisa atende aos critérios da Resolução 466/2012 e 510/2016 sobre Pesquisa com seres humanos.
 Considera-se parecer favorável a sua aprovação.
 É o parecer.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1202031.pdf	02/01/2019 21:43:18		Aceito

Endereço: Rua Teresina, 495
Bairro: Adrianópolis **CEP:** 69.057-070
UF: AM **Município:** MANAUS
Telefone: (92)3305-1181 **E-mail:** cep.ufam@gmail.com



Continuação do Parecer: 3.140.376

Cronograma	Cronograma.docx	02/01/2019 21:41:22	JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE	Aceito
Outros	Roteiro_de_Entrevista_Gestor_Modificado.docx	02/01/2019 21:40:49	JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE	Aceito
Outros	Roteiro_de_Entrevista_Profissionais_Modificado.docx	02/01/2019 21:40:11	JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE	Aceito
Outros	Formulario_Usuario_Modificado.doc	02/01/2019 21:37:44	JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE	Aceito
Recurso Anexado pelo Pesquisador	Carta_Resposta_As_Pendencias.docx	02/01/2019 21:35:50	JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_Pesquisa_Modificado.docx	02/01/2019 21:26:42	JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE	Aceito
Outros	Termo_de_anuencia.pdf	15/11/2018 12:59:04	JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Profissionais.pdf	15/11/2018 12:54:34	JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Usuario.pdf	15/11/2018 12:53:17	JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto.pdf	15/11/2018 12:49:11	JULIANE ALMEIDA BATISTA LEITE	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

MANAUS, 11 de Fevereiro de 2019

Assinado por:
Eliana Maria Pereira da Fonseca
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Teresina, 495

Bairro: Adrianópolis

UF: AM

Município: MANAUS

CEP: 69.057-070

Telefone: (92)3305-1181

E-mail: cep.ufam@gmail.com