



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA – PROPESP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E CULTURA
NA AMAZÔNIA - PPGSCA**

**A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS IMPACTOS
SOCIOECONÔMICOS JUNTO AOS BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO
DE PARINTINS-AM, NO PERÍODO DE 2012 A 2014.**

Mestrando: Aluizio da Silva Ribeiro Neto

**Manaus – AM
2016**

ALUÍZIO DA SILVA RIBEIRO NETO

**A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS IMPACTOS
SOCIOECONÔMICOS JUNTO AOS BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO
DE PARINTINS-AM, NO PERÍODO DE 2012 A 2014.**

Dissertação apresentada ao Programa Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia - PPGSCA da Universidade Federal do Amazonas - UFAM como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Sociedade e Cultura.

Orientadora: Profa. Dra. Simone Eneida Baçal de Oliveira

**Manaus – AM
2016**

**A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS IMPACTOS
SOCIOECONÔMICOS JUNTO AOS BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO
DE PARINTINS-AM, NO PERÍODO DE 2012 A 2014**

ALUÍZIO DA SILVA RIBEIRO NETO.

Dissertação aprovada em _____/_____/_____

Banca examinadora

**Prof^a. Dr^a. Simone Eneida Baçal de Oliveira
Presidente da Banca**

**Prof^a. Dr^a. Yoshiko Sasaki
Membro da Banca**

**Prof^a. Dr^a Lidiany de Lima Cavalcante
Membro da Banca**

**Manaus – AM
2016**

DEDICATÓRIA

Dedico essa conquista a Deus, em primeiro lugar, a minha filha Sophia Rafaella, presente de Deus para nossa família; aos meus filhos Asafe e Ana Luíza “in memoriam”. À Minha esposa querida Siméia e aos meus pais, Missionária Lêda, Daniel Ribeiro (padrasto) e Josias Ribeiro (pai).

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu Senhor e Salvador Jesus Cristo pelo dom da vida, pela sabedoria e conhecimento.

A minha esposa Siméia Tunes, pelo carinho, companheirismo e por ter me incentivado em todos os momentos a concluir esse mestrado, pois adoeci e quase cheguei à óbito. Mas ela sempre se dispôs a me despertar para continuar estudando. A minha filha, Sophia Rafaella, que apesar de tão pequena (7 meses), sempre me encanta com o seu sorriso e sua ternura.

Aos meus pais Josias Mascarenhas Ribeiro e Lêda Azedo Ribeiro, ao meu padrasto Daniel Barbosa Pena Ribeiro, pela criação e educação, aos meus irmãos Allan Azêdo Ribeiro, Arlenson Klinger Cardoso Azêdo, Josiane Gomes Ribeiro, Josielly Gomes Ribeiro e Josiel Gomes Ribeiro.

Aos meus sogros, Pr. Rúbens Furtado Tunes e Suely Lopes Tunes pelo acolhimento e carinho nas horas mais difíceis.

Aos meus cunhados: Moisés Lopes Tunes, Queila Tunes Ramos, Raquel Tunes Ferreira e Wellen Penha Ribeiro.

Aos meus sobrinhos, tios, primos e amigos.

A minha querida orientadora, professora Simone Eneida Baçal de Oliveira, pela disposição, paciência e comprometimento com o meu trabalho.

Às professoras Yoshiko Sasaki e Lidiany de Lima Cavalcante, que aceitaram fazer parte da banca examinadora, contribuindo de forma preponderante na minha pesquisa.

Aos acadêmicos do Curso de Administração do Instituto de Ciências Sociais, Educação e Zootecnia de Parintins – ICSEZ/UFAM por terem me ajudado a desenvolver um Projeto de Extensão voltado para os beneficiários do Programa Bolsa Família.

Aos colegas do Mestrado, pela convivência nessa caminhada, pelas discussões proveitosas, apoio e cumplicidade.

Aos meus alunos de Letras, aos ex-alunos de administração e de Gestão Pública, aos leitores dos meus artigos científicos, aos colegas de profissão. E a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a concretização desse trabalho. Deus vos abençoe!

EPÍGRAFE

*“Tudo posso naquele que me
fortalece”.*

(Filipenses 4:13)

O RESUMO

O presente trabalho faz uma análise sobre a Gestão do Programa Bolsa Família e seus impactos socioeconômicos junto aos beneficiários ativos e egressos no município de Parintins, período de 2012 a 2014. Nesse sentido foi possível: Identificar as famílias beneficiadas pelo PBF em Parintins; Verificar as famílias que saíram do Programa e quais as atividades econômicas desenvolvidas por essas famílias e perceber até que ponto as condicionalidades do programa exerceram impactos na dinâmica das famílias beneficiárias. O percurso metodológico da pesquisa foi realizado, inicialmente, com o levantamento documental na Central do Cadastro Único, a partir dos formulários, relatórios, parecer técnico de Assistentes Sociais entre outros documentos e de programas correlatos à pesquisa. Já a pesquisa de campo deu-se na SEMASTH, na Central de Cadastramento e junto aos beneficiários. Do universo de 120 famílias beneficiárias foram selecionadas 30 famílias. A coleta de dados em campo foi realizada pelo uso de um formulário com questões abertas e fechadas, aplicado aos beneficiários e a realização de entrevista semiestruturada junto aos operadores e gestores do Bolsa Família em Parintins. A natureza da pesquisa é quantiquantitativa, pois se tentou interpretar os dados numéricos e inferir qualitativamente, compreendendo os conteúdos de maneira crítica, dos significados explícitos e implícitos constantes em cada fase da pesquisa. A pesquisa pode contribuir no entendimento das políticas públicas, visualizar as características dos beneficiários do PBF e pode servir como informações para novas ações da Gestão Municipal.

Palavras-chave: pobreza, Bolsa Família, autonomia econômica, empoderamento,

ABSTRACT

This work is an analysis of the Bolsa Família Program Management and its socioeconomic impacts along to active beneficiaries and graduates in the city of Parintins, 2012 period to 2014. In this sense it was possible to: identify the families benefited by PBF in Parintins; Check the families who left the program and what the economic activities for these families and see to what extent the program's conditionalities exerted impacts on the dynamics of the beneficiary families. The methodological research route was performed initially with the documentary survey in Central Unified Registry, from the forms, reports, expert advice from social workers and other documents and programs related to research. Since the field research took place in SEMASTH in Registration Center and next to the beneficiaries. The universe of 120 beneficiary families were selected 30 families. The collection of field data was performed by using a form with open and closed questions, applied to beneficiaries and conducting semi-structured interview with the operators and managers of Bolsa Família in Parintins. The nature of research is quantitative and qualitative, as it tried to interpret the numerical data and infer qualitatively, comprising the contents critically, the explicit and implicit meanings contained in each phase of the research. Research can contribute to the understanding of public policies, see the characteristics of the PBF and can serve as information for new shares of Municipal Management.

Keywords: poverty, Bolsa Família, economic autonomy, empowerment,

LISTA DE SIGLAS

AFEAM – Agência de Fomento do Estado do Amazonas

BPC–Benefício de Prestação Continuada

BPS – Benefício para a superação da Extrema Pobreza

BV – Bolsa Variável

BVJ – Bolsa Variável Jovem

CADÚNICO -Cadastro único

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializada da Assistência Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDAM – Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDF - Índice de Desenvolvimento da Família

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFAM–Instituto Federal do Estado do Amazonas

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MME - Ministério de Minas e Energia

NOB – Norma Operacional Básica

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Plano Nacional da Assistência Social

PNI – Plano Nacional do Idoso

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPC – Paridade do Poder de Compra

PTRC - Programas de Transferência de Renda Condicionada

RF – Responsável Familiar

SEAS – Secretaria de Estado da Assistência Social

SEBRAE–Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

SEMASTH – Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação

SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Estado do Amazonas

Sibec - Sistema de benefícios ao cidadão

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TAAS - Taxa de Acompanhamento de Agenda da Saúde

TAC - Taxa de Atualização Cadastral

TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar

TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros

UEA– Universidade do Estado do Amazonas

UFAM– Universidade Federal do Amazonas

LISTA DE TABELAS E QUADRO

Tabela 1: Distribuição da população por faixa etária	62
Tabela 2: Estimativa da população	63
Tabela 3: Pecuária – efetivo de rebanhos	64
Tabela 4: Agricultura – quantidade produzida	64
Tabela 5: Extração vegetal – quantidade produzida (toneladas)	65
Tabela 6: PIB Per Capita.....	66
Tabela 7: PIB - Produto Interno Bruto - A Preço de Mercado (Milhões).....	66
Tabela 8: Participação do PIB no município	67
Tabela 9: IDH - Índice de Desenvolvimento Humano	68
Tabela 10: Indicadores de pobreza.....	69
Tabela 11: Unidades Físicas.....	69
Tabela 12: Ensino Pré-Escolar – 2011.....	72
Tabela 13: Taxa de Distorção Idade-Série, Taxa de abandono, Taxa de Aprovação e Taxa de Reprovação	73
Tabela 14: Censo demográfico em porcentagem	77
Tabela 15: Levantamento dos cursos pactuados no ano de 2012, PRONATEC/MULHERES MIL, pelas instituições SENAC, SENAI e IFAM.....	85
Tabela 16: Levantamento dos cursos pactuados no ano de 2013, PRONATEC/MULHERES MIL, pelas instituições SENAC, SENAI e IFAM.....	86
Tabela 17: Levantamento dos cursos pactuados no ano de 2014, PRONATEC/MULHERES MIL, pelas instituições SENAC, SENAI e IFAM.....	87
Quadro 1: Percepção dos beneficiários sobre os cursos de qualificação profissional	96

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Participação dos setores econômicos do Produto Interno Bruto do Município em 2010	67
Gráfico 2: Taxa de mortalidade infantil.....	70
Gráfico 3: Percentual de Cobertura de Equipes da Atenção Básica – 2008 -2012..	71
Gráfico 4: Percentual de pessoas de referência desempregadas de domicílios particulares permanentes -2010.....	75
Gráfico 5: Taxa de extrema pobreza dos moradores de domicílios particulares permanentes-2010	75
Gráfico 6: Percentual dos moradores de domicílios particulares permanentes com 60 anos ou mais e renda domiciliar per capita de até 1/4 do salário mínimo - 2010	76
Gráfico 7: Percentual dos moradores de domicílios particulares permanentes com apenas um deficiente e renda domiciliar per capita de até 1/4 do salário mínimo - 2010	76
Gráfico 8: Quantidade de pessoas de 16 anos ou mais ocupadas segundo posição na ocupação -2010.....	77
Gráfico 9: Situação no mercado de trabalho (antes).....	92
Gráfico 10: Situação no mercado de trabalho (depois).....	93
Gráfico 11: Personalidade.....	98
Gráfico 12: Estilo de resolução de problemas.....	99
Gráfico 13: Ambiente de trabalho.....	100
Gráfico 14: Potencial criativo.....	100

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - AS DIMENSÕES SOCIAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	17
1.1 Pobreza e Questão Social.....	17
1.2 Política de Assistência Social – um breve histórico.....	22
CAPÍTULO II - O DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	44
2.1 Indicadores da Pobreza e as Políticas Públicas	44
2.2 Os limites dos programas de transferência de renda.....	49
2.3 Contextualizando o Bolsa Família	51
2.4 Das Condicionalidades do PBF	54
2.5 Como Aferir as Ações do Bolsa Família	55
CAPÍTULO III - O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PARINTINS-AM	62
3.1 Aspectos Socioeconômicos do Município de Parintins	62
3.2A dimensão técnico-operativa dos profissionais que trabalham com as famílias beneficiárias do PBF	77
3.3 Uma Análise dos beneficiários do PBF em Parintins	90
3.4A Possibilidade da Ação Empreendedora e a Potencialidade das Famílias Beneficiárias do PBF.....	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	104
APÊNDICES	108
ANEXOS	114

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa faz parte da motivação do pesquisador por ter atuado 5 anos e 6 meses na Central de Cadastramento Único como operador do sistema, Cadúnico, atendendo e entrevistando famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Parintins-AM, no período de 16 de fevereiro de 2007 a 03 de julho de 2012 e teve a pretensão de investigar como tem acontecido a Gestão do Programa no referido município, tentando aliar o seu conhecimento na área de administração com sua experiência pessoal.

O estudo faz uma análise da Gestão do Programa Bolsa Família e seus impactos socioeconômicos junto aos beneficiários ativos e egressos no município de Parintins, período de 2012 a 2014. Identificamos o perfil das famílias beneficiadas pelo PBF em Parintins; verificamos as famílias que saíram do Programa e quais as atividades econômicas desenvolvidas por essas famílias; percebemos até que ponto as condicionalidades do programa exerceram impactos na dinâmica das famílias beneficiárias.

O percurso metodológico da pesquisa possibilitou a observação da forma como o trabalho se conduz na Central de Cadastramento Único, a maneira como as famílias são atendidas, as reclamações feitas a respeito de pessoas que supostamente recebiam indevidamente, os cadastramentos e atualizações cadastrais, as inserções de dados no sistema, os recursos do IGD, a falta de visita técnica para apuração de denúncias, as informações auto declaratórias dos beneficiários, assim como o uso do recurso do benefício do Bolsa Família, instigaram a realização desta pesquisa.

Diante disso, tentou-se analisar o programa levando em consideração uma problemática que envolvesse aspectos sociais e ao mesmo tempo econômicos a respeito dos beneficiários, gerando o seguinte: Quais os impactos socioeconômicos gerados pela Gestão do Bolsa Família junto aos beneficiários do Programa, no município de Parintins?

Para possibilitar a resposta a esse questionamento, recorreu-se a todas as informações possíveis, constantes no site do MDS – Ministério de Desenvolvimento

e Combate à Fome, na Central de Cadastramento Único, junto ao Gestor e operadores do Programa e junto aos beneficiários no município de Parintins.

Além disso, foi feito um levantamento bibliográfico em artigos, livros e resenhas que tratassem sobre o assunto ou sobre temáticas que norteassem o assunto.

A pesquisa de campo se deu de duas formas: primeiramente foi realizada a entrevista à equipe técnico-operativa do PBF, em seguida, a pesquisa junto aos beneficiários.

Quanto ao instrumento utilizado para a coleta de dados junto aos beneficiários, elaborou-se um formulário com trinta questões, com perguntas abertas e outras fechadas que faziam referência a identificação pessoal, escolaridade, tempo de benefício, composição familiar, renda familiar, uso do recurso, cumprimento de condicionalidades, situação no mercado de trabalho, situação da residência, quantidade de alimentações diárias, participação em ações da Gestão Municipal entre outros. O formulário foi escolhido como instrumento, por ser mais fácil para a coleta de dados, haja vista que os pesquisados dão as respostas, mas é o pesquisador que as preenche e não é preciso esperar outro dia obtê-las.

Dos beneficiários foram selecionadas 120 famílias, porém desse universo, serviram de amostra apenas trinta famílias.

Os critérios de inclusão na pesquisa se detiveram no seguinte: mulher, como titular; famílias com composição familiar de até 5 pessoas, pessoas com idade entre 16 a 60 anos, com renda per capita em torno de R\$ 154,00 e que estivessem ingressados no programa no período entre 2012 a 2014. E como critérios de exclusão: homens como titulares, famílias fora do período supramencionado, famílias com mais de 5 pessoas, pessoas apenas cadastradas no Cadúnico, mas não beneficiárias, famílias que prestaram informações incompletas e pessoas com idade inferior a 16 ou superior a 60 anos.

As mulheres foram escolhidas como um dos critérios de inclusão para análise dos titulares dos benefícios, pois subtende-se que são mais responsáveis por cuidar dos filhos e pelo fato de em nossa sociedade contemporânea, em muitos casos, não se ver mais a figura do pai, ficando a mãe como dirigente dos recursos, da segurança alimentar, educação e saúde dos filhos.

O período entre 2012 a 2014 foi escolhido por demarcar um curto tempo para análise, facilitando assim o trabalho por parte do pesquisador.

Os dados coletados quantitativos foram transcritos e tabulados para posterior análise e interpretação. A tabulação foi feita por meio do programa Microsoft Excel, com uso de recursos estatísticos transformando os dados em gráficos, tabelas e quadros. Enquanto que os dados qualitativos foram submetidos a análise de conteúdo, pois o objetivo da análise do conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas (CHIZZOTTI, 2010, p. 98). Além disso, envolve a análise de documentos tais como relatórios, prestação de contas, planos manuais, etc.

Este trabalho está dividido em três capítulos. **O primeiro capítulo trata das Dimensões Sociais do Programa Bolsa Família, levando em conta o debate sobre a Pobreza e a Questão social no Brasil.** No segundo capítulo realizamos o debate sobre as Políticas Públicas e o Programa Bolsa Família, fazendo relação entre os indicadores da pobreza e as políticas públicas, pontuando sobre os limites dos programas de transferência de renda, contextualizando o Bolsa Família, enquanto Programa Social, além de demonstrar como se estabelecem as condicionalidades e ações do Programa. Por fim, o terceiro capítulo aborda o Programa Bolsa Família no Município De Parintins-Am. É nesse último capítulo que, são evidenciados os resultados da pesquisa, trazendo assim os aspectos socioeconômicos do município, a dimensão técnico-operativa dos profissionais que trabalham com as famílias beneficiárias e as potencialidades das famílias beneficiárias para uma ação empreendedora

CAPÍTULO I

AS DIMENSÕES SOCIAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

1.1. Pobreza e Questão Social

A Questão Social é para alguns a contradição presente no capitalismo expressa na relação capital-trabalho, na qual a classe dominada passa a reclamar à classe dominante sobre os desmandos ou a privação de direitos que aquela tem em detrimento desta. Como sinaliza Mota (2008, p.25): “O modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que institui o trabalhador assalariado e o patronato, também produz o fenômeno do pauperismo [...]”.

Pode-se inferir disso que a questão social acaba sendo uma luta constante por melhoria nas condições de vida e das relações de trabalho. As formas que essas relações eram estabelecidas deram origem ao pauperismo, como acrescenta Mota (2008) “e o pauperismo é responsável pelo surgimento da pobreza como questão social”.

A Questão Social foi reconhecida e sistematizada historicamente, pela primeira vez, sob dois prismas: sob égide do discurso político burguês orientado pelos princípios do liberalismo econômico que tratava dela, enquanto um problema que desafiava a própria estrutura da sociedade capitalista; e sob a égide da manifestação da classe trabalhadora, que, consciente da classe “explorada” organizava-se para conquistar melhores condições de trabalho (FREITAS, 2008).

Freitas (2008) apresenta três pressupostos que tratam sobre a Questão Social:

- A Questão Social emerge como expressão das contradições entre o capital e o trabalho no interior do processo de industrialização;
- A Questão Social é indissociável da dinâmica do capital;
- A Questão Social é algo que interroga, desafia, põe em questão a coesão de uma sociedade.

O primeiro pressuposto aponta as contradições presentes no capitalismo está em focar mais o trabalho do que o trabalhador, enfatizando aspectos como produtividade e produto que resultará em ganhos financeiros, sem levar em consideração as necessidades de quem faz ou realiza esse trabalho. Somente a partir de uma visão humanística do trabalho postulada por Elton Mayo na Teoria das Relações Humanas e pelo surgimento das lutas sociais que deram origem a Questão Social é que as relações de trabalho começaram a ser repensadas tais como, horas trabalhadas, atividades executadas, grupos informais, necessidade de pertencimento, distribuição de dividendos, férias, repouso semanal, condições de trabalho entre outros.

A Questão Social é indissociável da dinâmica do capital, haja vista que o capitalismo tem como objetivo principal o lucro, enquanto a Questão social pretende subsidiar direitos assegurados em leis trabalhistas que foram criadas posteriormente.

Já o terceiro pressuposto aparece como uma saída ou escape, e até mesmo um desafio, pois as condições em que os trabalhadores estavam submetidos favoreciam apenas a elite, a burguesia. E a partir de então, a Questão social passa a quebrar paradigmas vistos como obstáculos ao crescimento profissional do trabalhador, através das reivindicações de melhorias nas condições de trabalho e melhores salário. Nesse prisma, que a pobreza acaba surgindo na sociedade como uma questão social.

A concepção da sociedade contemporânea que se tem do pobre é de um sujeito excluído, que aceita qualquer tipo de remuneração, que não pensa, por isso não pode opinar, desqualificando assim suas crenças e sua forma de expressar-se perante a sociedade.

Yazbek (1993) destaca que essa exclusão se dá pela condição de subalternidade da classe dominada (os trabalhadores) pela classe dominadora (os burgueses, os capitalistas).

Freitas (2005) corroborando com esse entendimento afirma que a pobreza corresponde à própria relação econômica ligada as relações de trabalho, onde alguém se submete a outrem por precisar de capital para a sua família ou para o seu próprio sustento.

O fato de a presença dos “pobres” em nossa sociedade ser vista como natural e banal (Falcão, 1989) despolitiza o enfrentamento da questão e coloca os

que vivem a experiência da pobreza num lugar social que se define pela exclusão (YAZBEK, 1993, p. 61).

A pobreza não deve ser analisada apenas do ponto de vista econômico, mas também como a ausência de direitos, de possibilidades de crescimento, de assistência social e de participação na sociedade, pois existe um conjunto de fatores que deram origem a essa classe marginalizada pela sociedade. E esses fatores estão ligados a não participação dos tidos como “excluídos” ou “subalternos” nas decisões políticas.

Daí a pobreza não ser apenas a insuficiência de renda, mas produto da exploração do trabalho, da desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, significando o não acesso a serviços básicos, à informação, ao trabalho, à renda digna, e à não participação social e política (SILVA; LIMA, 2014).

A pobreza também surgiu devido o não cumprimento precípua do papel do Estado, já que este é o responsável pelo bem comum e, portanto, deveria dar as condições necessárias às pessoas para que elas não ficassem marginalizadas ou excluídas, propondo políticas públicas que atendessem às classes menos favorecidas.

Ao contextualizar pobreza pode-se perceber que ela se origina desde o período do feudalismo, na Idade Média, quando existiam três classes sociais, a nobreza, o clero e a plebe. A nobreza correspondia aos grandes proprietários de terras (os feudos), o clero representava a classe religiosa, que se preocupava exclusivamente com o aspecto espiritual da população e também de receber as doações dos senhores feudais (donos das terras), enquanto que a plebe era composta por todos os camponeses.

Nesse período, por exemplo, os senhores feudais exploravam a mão-de-obra dos camponeses que se submetiam a um ofício escuso não podendo nem gozar do excedente da produção, que era repassada aos membros da comunidade religiosa. Conseqüentemente a nobreza e o clero se enriqueciam cada vez mais e a plebe tornava-se hipossuficiente financeiramente trabalhando apenas para a subsistência de suas famílias.

As constantes lutas sociais fizeram com que o Estado fosse obrigado a cumprir seu papel, pois o controle feito pela sociedade com a reivindicação de melhorias, principalmente para trabalhadores fez com que políticas públicas pudessem ser criadas. A partir de então, os excluídos do trabalho recebem

assistência pública em condições especiais, os desempregados possuem seguro-desemprego e os trabalhadores têm uma compensação através da suplementação de renda (FALEIROS, 2006).

Com a Lei conhecida como Lei dos pobres, no século XIV foram fixados os salários dos trabalhadores, evitando assim a mobilidade dos trabalhadores entre Paróquias (PEREIRA, 2008).

As regulamentações contra a perambulância de pessoas em busca de melhores ocupações, ou a chamada “vagabundagem”, constituíram a origem da assistência social institucional.

Essa lei era mais primitiva que protetora, pois incluía surras, mutilações e queimaduras com ferro em brasa nos andarilhos, embora estes, àquela época, não fossem tão numerosos como se fazia crer.

Ainda nesse período, o Estado foi se convencendo que deveria mudar suas atitudes em relação às pessoas pobres, por exemplo, a “licença para mendigar” em áreas designadas.

Além disso, as Paróquias foram autorizadas a recolher dinheiro de voluntários para assisti-lo minimamente. Em compensação, crianças desocupadas, de cinco a quatorze anos de idade, eram separadas de seus pais e internados em asilos (Friendlander,1973:16 apud PEREIRA, 2008), enquanto os “vagabundos” válidos eram implacavelmente punidos.

Mais adiante, na segunda metade do século XVIII, essa luta de classes começa a tomar uma nova configuração, passando a surgir dois principais conjuntos de forças: a Revolução Industrial e as mobilizações sociais.

A Revolução Industrial com a sua capacidade sem precedente de produzir bens materiais e de poder livrar as classes laborais da pobreza herdada do processo. E as Mobilizações Sociais pela conquista dos direitos individuais, civis e políticos sob o efeito das revoluções burguesas (em particular da francesa, em 1789) que transformaram a antiga ordem feudal em ordem capitalista dominada pela produção mercantil e pela ideologia liberal (PEREIRA,2008, p.59)

Disso pode-se inferir que, as condições que as pessoas eram submetidas, no período da Revolução Industrial, as forçavam a ter uma situação de subalternidade e dependência econômica, pois como os recursos eram escassos, aceitava-se aquilo que lhes era oferecido, sem ao menos terem opção de escolha entre a melhor oferta.

É nesse contexto que se faz presente a questão social. Como enfatizado antes, a questão social é a expressão “das contradições entre capital e trabalho, originadas no interior do processo de industrialização” (FREITAS, 2005, p.14), isto é, as constantes lutas pela melhoria de vida e de condições sociais.

Quando os trabalhadores reagiram à exploração do seu trabalho emergiu a questão social. O termo Questão Social foi empregado pelos burgueses da época para denominar o processo de organização da classe trabalhadora que já começava a ameaçar a ordem econômica (ID., *op. cit.*, p.7).

No Brasil, a questão social começou a alavancar no momento em que o “Capitalismo entrou em colapso nos anos 80, quando emergem com vigor as lutas contra a ditadura militar e os esforços pela construção democrática do Estado e da Sociedade civil” (RAICHELIS, 2000, p. 4).

Esse contexto foi responsável por baixas taxas de crescimento do PIB, compressão de salários, concentração de riqueza, o que repercutiu decisivamente na situação socioeconômica da população brasileira, em especial das classes subalternas, gerando um aprofundamento da dívida social brasileira, para utilizar uma expressão bastante comum e conservadora (MOTA, 2008, p. 184).

Diante da crise do Estado autoritário do agravamento da questão social na década de 80 – a chamada década perdida em função do aumento da pobreza e da miséria e da luta pela democratização do Estado e da sociedade, intensifica-se o debate sobre as políticas públicas, especialmente as de corte social (RAICHELIS, 2000).

Yasbek (1993) argumenta que a pobreza brasileira constitui-se de um conjunto heterogêneo, cuja unidade buscamos encontrar na renda limitada, na exclusão e na subalternidade. Do ponto de vista da renda, o que se evidencia é que para a grande maioria dos trabalhadores, com registro em carteira ou não, com contrato ou por conta própria, predominam os baixos rendimentos e a consequente privação material daí advinda. Do ponto de vista da exclusão e da subalternidade, a experiência da pobreza constrói referências e define “um lugar no mundo”, onde ausência de poder de mando e decisão, a privação de bens materiais e do próprio conhecimento dos processos sociais que explicam essa condição ocorrem simultaneamente a práticas de resistência e luta.

Quem são os pobres na sociedade brasileira? Quem são os excluídos? São aqueles que vivem nas grandes metrópoles, moradores das periferias, favelas,

cortiços, mas também os que residem em cidades pequenas, que não têm seus direitos garantidos, na saúde, na educação, a um trabalho decente, a moradia digna entre tantos outros direitos. São aqueles que a sociedade não os vê, não dá valor, que por várias razões são vulneráveis à violência, às drogas, à prostituição e a todo tipo de exclusão social.

1.2. Política de Assistência Social – um breve histórico

A criação de políticas sociais foi preponderante para que o Estado cumprisse seu papel, já que estas representam todas as ações realizadas pelo Governo, nas suas três esferas, Federal, Estadual e Municipal para o atendimento das necessidades prioritárias da população, podendo ser focados em determinados grupos (específicas), ou de forma difusa.

A literatura especializada sobre políticas sociais evidencia que historicamente, estas políticas se caracterizam por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira. No caso da Assistência Social, o quadro é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2010).

No caso brasileiro, as políticas sociais, particularmente pós-64, tem-se caracterizado por subordinação a interesses econômicos e políticos. A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetrando também na política social brasileira. Do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais.

Nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como

inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida.

As políticas públicas clientelistas estabelecem benefícios concentrados em determinados grupos de interesse e custos distribuídos em toda a sociedade (WILSON, 1983).

O termo clientelismo é pejorativo devido às condições sociais estarem em último plano na agenda dos presidentes do Brasil, nessa época. Por exemplo, no Governo Médici, o primeiro Plano de Desenvolvimento – PND que era para elevar o Brasil à categoria de nação desenvolvida, duplicar a renda *per capita* brasileira e expandir o crescimento do Produto Interno Bruto–PIB, visando à transformação social, estabilidade política e segurança nacional, acabou provocando desigualdades sociais a níveis intoleráveis através do achatamento salarial dos trabalhadores, e assim uma séria pauperização da classe operária e agravando a questão social. Haja vista que as pessoas consideradas na linha pobreza (até dois salários mínimos) representavam 52,6% da população brasileira, sendo 28,3% que ganhavam até um salário mínimo e 24,3% de um a dois salários mínimos (FLEURY, 1989).

Em seguida, surge o populismo, no Governo Vargas, que trouxe várias conquistas para a classe trabalhadora, uma delas foi a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, em 1943, que em seu bojo continha um conjunto de normas criadas desde os anos 30 para proteger o trabalhador. Vargas também foi responsável pela criação do décimo terceiro salário e o salário família, além disso, também estabeleceu a obrigatoriedade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Programa de Integração Social (Pis).

Enquanto que no período conhecido no Brasil como Ditadura Militar de 1964 a 1984 foi marcado por um comportamento autoritário dos presidentes da República, com a utilização da violência, censura às manifestações de opinião e repressão.

Tal golpe, instalando-se com o objetivo de por fim ao movimento de esquerda e aos partidos políticos de nacionalistas tidos como radicais, cassou partidos, mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, suspendeu direitos políticos sem qualquer exame judicial, castigou cruelmente intelectuais, políticos e trabalhadores em geral, proibindo

qualquer mobilização por parte da sociedade, por mais controlada que fosse (MESTRINGER, 2001, p.152).

Pode-se inferir que no período militar, qualquer atitude contrária à decisão do Governo era passível de punição, pois as pessoas tinham sua liberdade de expressão tolhida e não podiam nem sequer comentar isso na escola.

Conforme Mestringer (2001), no governo Geisel já se começa existir expressões das políticas sociais, mas ainda não o debate sobre ela, incentivada por meio da criação do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual destaca a problemática da Assistência Social, apontando os focos de pobreza nos grandes centros e Nordeste, bem como a necessidade de superação dessa situação e a instalação do Conselho de Desenvolvimento Social junto à Presidência da República. E uma das medidas importantes nesse governo, foi a criação do Ministério da Previdência e Assistência – MPAS, responsável pela “política de ataque à pobreza”. Somente a partir de da Constituição Federal de 1988 que a Política de Assistência Social é concebida como Política Pública no Brasil, compondo, com a Política de Saúde e a Previdência Social, a Seguridade Social Brasileira.

A Constituição Federal em vigência no país desde 1988 (Capítulo II, artigos 194 a 204) e a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (1993), trouxeram a questão para um campo novo: o campo da Seguridade Social e da Proteção Social pública, “campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de Estado, passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade” (YASBEK, 1995, p.10).

O artigo 203 da CF de 1988 afirma que 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 portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de

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.

A assistência implica uma transferência de dinheiro, bônus ou de bens de consumo, com base num pedido, e de acordo com critérios de privação e impossibilitado de prover imediatamente sua subsistência (FALEIROS, 2000, p.60).

Enquanto que, o artigo 204 da mesma carta magna enfatiza que 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: 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 (*IDEM*, 2000).

Isso representa que o gestor público deve saber trabalhar com esse recurso e incluí-lo na Lei Orçamentária Anual de sua esfera, promovendo a descentralização dos processos administrativos e condições para sua implementação. Além disso, deve haver participação da população como órgão de controle para que sejam apresentadas as demandas sociais.

A assistência social – diferentemente de outras políticas como a saúde ou a educação, com maior visibilidade e apoio em movimentos sociais e alianças políticas mais consistentes – iniciou seu processo mobilizador a partir da aprovação da LOAS, com pouca tradição de interlocução política na esfera pública, cercada de imprecisões conceituais, no processo mesmo de sua implementação (YASBEK et. al., 2010, p.146).

Com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – foram definidos os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento da política de Assistência Social, fato revelador dos avanços a que nos referimos, posto que construída numa conjuntura adversa à expansão da Assistência Social como política pública. Contudo, a sua implementação revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações (MOTA, 2008, p. 186).

[...] a Lei Orgânica da Assistência Social inovou ao apresentar novo desenho institucional para assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, (portanto, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao

apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação da população. Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia (COUTO et. al., 2010, p.34).

Sposati (2011) afirma que a LOAS não tem nada de parentesco com a assistência social conservadora, não é consanguínea com as ações compensatórias. Nela a transfusão, com esse tipo de sangue entra em choque, pois o processo de construção e aprovação da LOAS foi acompanhado de tensões, posto que o projeto original não foi aprovado, vindo a sofrer inúmeras alterações. O presidente Collor, por exemplo, em 1990, impediu que a LOAS fosse promulgada e vetou seu nascimento, alegando que a proposição não estava vinculada uma assistência social responsável.

Algumas leis antecederam a criação da LOAS, tais como em 1989 – Lei nº 7.853, da Pessoa Portadora de Deficiência; e em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069), Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080), Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.142), essas últimas também no mesmo ano.

Depois de vários trâmites no Congresso Nacional, a LOAS foi criada, de fato, em 7 de setembro de 1993, o próximo passo foi a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social, eleição dos seus membros e regulamentação.

Mesmo depois de muitas lutas para a aprovação da LOAS, ainda houve modificações no texto original do Projeto de Lei. “São indicativas deste processo, a concepção dos *mínimos sociais* e a condicionalidade de renda inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo para acesso ao Benefício de Prestação Continuidade – BPC.” (ID., *op. cit.*, p.187), haja vista que o vínculo à renda familiar de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita pretendido foi vetado pelo então Ministro da Fazenda FHC. Outro fator foi a realização das conferências nacionais que aconteciam a cada 2 anos, passaram a acontecer de 4 em 4 anos; idade mínima para acesso ao BPC de 67 anos para 65 anos.

Em 1994, é aprovada a Política Nacional do Idoso, e nove anos após, o Estatuto do Idoso de 2003.

Já em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume o Governo Federal, como presidente, a quem caberá a responsabilidade pela condução da Loas. Nesse trajeto, a primeira Política Nacional de Assistência Social só foi aprovada em 1998, cinco anos após a regulamentação da LOAS e ainda assim apresentou-se insuficiente confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária instituído pela Medida Provisória n. 813, em 01/01/1995, no dia mesmo em que tomou posse, em seu primeiro mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso (COUTO et. al., 2010).

Nessa Medida Provisória, que é proposta à “margem” da LOAS, o governo apresenta o Programa como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país e “reitera a tradição nesta área que é a fragmentação e superposição de ações. Esta pulverização mantém a Assistência Social sem clara definição como política e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade. Ao repartir e obscurecer em vários Ministérios as atribuições constitucionais previstas para a Assistência Social, a MP contribui para fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado” (YASBEK, 1995, p.14).

O governo Fernando Henrique (FHC) comprometeu-se a implementar um conjunto de programas sociais emergenciais, assistencialistas e focalizados para os “bolsões de pobreza”, buscando atenuar os efeitos do capitalismo. Foram criados o auxílio-alimentação, vale gás, bolsa escola entre outros.

Passadas quase duas décadas da aprovação da LOAS, analisar o processo de implantação dessa nova matriz para a Assistência Social, com suas “virtudes” e “vicissitudes”, não é tarefa simples. Isso porque as possibilidades contidas nessa matriz, assim como as saídas que aponta e os avanços que alcançou, particularmente após a aprovação da PNAS e do SUAS em 2004, vem enfrentando conjunturas adversas, perante as quais os sujeitos comprometidos com sua feição pública buscam construir um projeto de resistência e de ruptura frente à implosão de direitos alimentada pelo ideário neoliberal, afirmando por sua vez os direitos sociais dos usuários da assistência social.

Efetivamente, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (aprovada pela Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e publicada no *DOU* de 28/10/2004), como resultado de intenso e amplo debate nacional.

Expressa as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2003 baseado na materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios enunciados na Constituição Federal de 1988, a Assistência Social foi entendida como uma Política Social inserida no Sistema de Proteção Social Brasileira, no campo da Seguridade Social.

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competência dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na Loas e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs).

Na sequência veio a aprovação do SUAS pelo CNAS (por meio do NOB n. 130, de 15 de julho de 2005). O Suas está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

Tendo como fundamento a visão de que o Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos, responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de forças presentes no seu interior e fora dele, Vieira, (2004, p. 59) afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto”.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a implantação da PNAS e do SUAS tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área.

Reafirmando a necessidade de articulação com outras políticas e indicando que as ações públicas devem ser múltiplas e integradas no enfrentamento das

expressões da questão social, a PNAS apresenta como objetivos: - Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela 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 (MDS/PNAS, 2004, p. 27).

Nessa discussão Couto, Yazbek&Raichelis (2010) vão elencar algumas dimensões apostadas pela PNAS que representam, ao menos potencialmente, indicações frutíferas para as mudanças preconizadas:

A primeira diz respeito ao desenvolvimento de estratégias de articulação e de gestão que viabilizem abordagens intersetoriais, certamente o caminho necessário para enfrentar situações geradas por condições multicausais.

Segundo os autores supracitados, a *intersectorialidade* deve expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas. Supõe a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais.

Nesse sentido, transcende o caráter específico de cada política e potencializa as ações por elas desenvolvidas, ampliando aos cidadãos que dela se utilizam.

A **intersectorialidade** supõe também a articulação entre sujeitos que atuam em áreas que, partindo de suas especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado. É uma forma de gestão de políticas públicas que está necessariamente relacionada ao enfrentamento de situações concretas vividas pela população trabalhadora, que não pode ficar à mercê do mercado, mas depende do acesso a serviços sociais públicos para o seu enfrentamento. A intersectorialidade supõe vontade e decisão políticas dos agentes públicos, e tem como ponto de partida o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor, que não deveria se sobrepor, contudo, aos processos pactuados entre as políticas setoriais no espaço institucional.

Outra dimensão que cabe destacar é que a PNAS e o SUAS **ampliam os usuários da política**, na perspectiva de superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (como o idoso, o adolescente, a população em situações de rua, entre outros), e de trabalhar com pessoas em situações de vulnerabilidades e riscos, tais com: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, sentimento de pertencimento e sociabilidade, ciclos de vida, identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual entre outros, sendo indicadores de níveis de exclusão, já que por estarem vulneráveis a sociedade os vê com um olhar de discriminação.

Isso se confirma na abordagem de Mota, Maranhão & Sitcovsky (2008) quando enfatizam que “essa amplitude envolve um leque de situações tão diversas que pode, inclusive, comprometer o processo de normatização e padronização dos serviços prestados” (p.191).

Nesta concepção, evidenciam-se condições de pobreza e vulnerabilidade associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias. Trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza, que não se reduz às privações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão.

Diante do desemprego estrutural e da redução das proteções sociais decorrentes do trabalho, a tendência é a ampliação dos que demandam o acesso a serviços e benefícios de assistência social. São trabalhadores e suas famílias que, mesmo exercendo atividades laborativas, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade e pela baixa renda. Em uma conjuntura social adversa, é relevante analisar o significado que os serviços e benefícios sociais passam a ter para os trabalhadores precarizados. Também são conhecidos os impactos dos benefícios sociais como o Bolsa-Família ou a aposentadoria rural nas economias locais, especialmente nos pequenos municípios dependentes da agricultura, que em muitos casos constituem as mais significativas fontes de renda a movimentar o mercado interno de bens e serviços essenciais.

A despeito desse quadro, observa-se que está em curso um processo complexo de redefinição do perfil dos usuários da assistência social, determinado pelas transformações estruturais do capitalismo atual, que reconfiguram as relações entre trabalho e reprodução social, pressionando o Estado a ampliar suas políticas

sociais para incorporar novos contingentes populacionais nos serviços e benefícios públicos.

Essas transformações que afetam o trabalho colocam múltiplas questões novas a serem aprofundadas. Entre elas, as configurações que assumem as classes sociais na sociedade brasileira contemporânea, especialmente a “classe-que-vive-do-trabalho”, nos termos de Antunes (1995), e seu reatamento no campo de ação das políticas sociais, especialmente da assistência social, desencadeando novas articulações entre pobreza, trabalho e desigualdade social.

As relações historicamente tensas entre assistência social e trabalho tendem a se aprofundar na atual conjuntura—é conhecido o processo de transformação do pobre em trabalhador na transição para o capitalismo liberal, que impunha a renúncia da condição de cidadania aos indivíduos que dependiam da assistência social, fazendo uma dualização entre “pobre” e trabalhador.

Desde a Poor Law (1834), a assistência social aos pobres não reconhecida como direito de cidadania; ao contrário, era uma alternativa à condição de cidadão que, para acessar alguma modalidade de proteção social, pública, tinha que renunciar ao estatuto da cidadania.

Para Marshall (1967, p. 72), em sua análise clássica sobre a cidadania, “o estigma associado à assistência aos pobres exprimia os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam a assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos indigentes”.

Estas marcas de origem da assistência social são persistentes, se atualizam e se renovam especialmente em momentos de crise social, pois estão na base da estruturação liberal das relações sociais capitalistas, nas qual o trabalho assalariado exerce a função integradora do trabalhador à ordem social.

Contudo, esta questão precisa ser problematizada sob diferentes ângulos. O paradigma liberal ou neoliberal considera a pobreza uma imprevidência do indivíduo diante dos riscos que a vida oferece, das intempéries, da natureza ou dos azares do destino. A causalidade dos acontecimentos obedece a um imperativo moral, uma vez que a insegurança, o risco, o acidente são condições “naturais” de existência a que todas as sociedades e todos os homens, ricos ou pobres, estão sujeitos Ewald (1986, *apud* COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2010, p.48).

Ao mesmo tempo é necessário aprofundar as reflexões da assistência social como política não contributiva e seu papel no âmbito da seguridade social. Discutir

as relações entre trabalho e assistência social na sociedade capitalista contemporânea nos leva a problematizar o arcabouço sobre o qual se ergueu historicamente o sistema de proteção social que dá base ao WelfareState, cuja mediação central é o emprego do tipo fordista. No caso da assistência social, como política não contributiva, sua especificidade recai no atendimento daqueles segmentos pauperizados.

Em relação aos usuários, coloca-se como central o debate das seguintes questões:

Em primeiro lugar, a herança conservadora da identidade dos usuários das políticas assistenciais. Várias denominações têm sido incorporadas à população que acessa esses serviços. Quase sempre o adjetivo tem como princípio desvalorizar, subalternizar os sujeitos, destituindo-o da condição de cidadão. O acesso às políticas assistenciais pautava-se pela qualidade de destituído, pela negação da condição de sujeito de direitos. A incorporação desse conceito de subalternidade (YAZBEK, 1993) constitui-se em parâmetro quase universal, exigindo uma difícil quebra de paradigma.

Em segundo lugar, a ausência do debate da classe social na política de Assistência Social. Quem é esse usuário do ponto de vista de sua inserção à sociedade de classes? Sua condição de sujeito pertencente à *classe que vive do trabalho* é pouco problematizada. Supõe-se que a certeza produzida por longo tempo na sociedade capitalista sobre a proteção social derivada do trabalho protegido como a única forma “digna” de proteção social tem contribuído para que esse debate permaneça inconcluso. A nova fase de acumulação capitalista tem demonstrado que o trabalho protegido tem sido destituído desse lugar protetivo, os salários ofertados aos trabalhadores têm perdido potência e cada vez mais se constitui como central de debate sobre a proteção social como direito universal e desmercadorizável. A assistência Social não mais se constitui no lugar de proteção em contraponto ao trabalho formal. Cada vez mais trabalhadores assalariados necessitam da proteção social das políticas sociais, devido à perda da qualidade do emprego e do rebaixamento dos níveis salariais.

Reconhecer esse movimento é incorporar ao debate a necessidade de disputar o fundo público como classe social para que as políticas sociais e em especial a Assistência Social possa ser também um instrumento da socialização da riqueza socialmente produzida.

Em terceiro lugar, o SUAS deve proporcionar condições objetivas para que a população usuária da Assistência Social rompa com o estigma de desorganizada, despolitizada e disponível para manobras eleitorais, como comumente é apresentada à população que tradicionalmente aciona os atendimentos da política. O trabalho com os usuários deve partir da compreensão de que esse sujeito é portador de direitos e que esses direitos para serem garantidos exigem um movimento coletivo, de classe social e de suas frações e segmentos. Para trabalhar nessa perspectiva, é preciso construir novos parâmetros, devolvendo a esses sujeitos as condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela, disputando a reversão do modelo hegemônico construído.

Em quarto lugar, os conceitos de vulnerabilidade e risco devem ser problematizados. Eles não são adjetivos, da condição do usuário. A produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista, ao (re) produzi-la, produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais que devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade, e, portanto, requerem uma intervenção para além do campo de potencialidades individuais ou familiares. Isso significa identificar quais são essas desigualdades e trabalhar em cima delas para minimizá-las.

A Política de Assistência Social se pauta também em alguns eixos estruturantes:

Os eixos estruturantes do sistema são a matricialidadesociofamiliar; a definição do território como *lócus* da descentralização; novas bases de pactuação entre Estado e Sociedade Civil; os mecanismos de financiamento, controle social e participação popular, além de inúmeros quesitos que repercutem na política de recursos humanos. São inovadores os sistemas de informação, avaliação e monitoramento, seguindo-se uma nova conceituação de vigilância social, proteção social e defesa social e institucional (PNAS, 2004). Estes elementos reunidos compõem o desenho da nova política e traduzem as suas atuais dimensões (MOTA, MARANHÃO & SITCOVSKY, 2008, p. 191).

A **matricialidadesociofamiliar** é outro aspecto a ser destacado na Política de Assistência Social, pois se desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeitos e sociedade. Aspecto polêmico, pois envolve desde a concepção de família (*de que família está se falando?*) até ao tipo de atenção que lhe deve ser oferecida.

O reforço da abordagem familiar no contexto das políticas sociais, tendência que se observa não apenas na assistência social, requer, portanto, cuidados

redobrados para que não se produzam regressões conservadoras no trato com as famílias, nem se ampliem ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilidades que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres. (*Capacita SUAS*, 2008, v. 1. p. 59).

A presença e a importância da família no âmbito da Política Social não é uma característica nova das políticas sociais brasileiras. No entanto, nos últimos anos, o debate sobre a família-e, sobretudo sobre as famílias pobres, vem adquirindo centralidade no contexto das políticas públicas. Isso porque a família tem sido colocada no centro dessas políticas enfocadas sob a ótica da garantia de direitos. Crescem programas, projetos e serviços dirigidos ao atendimento de famílias. Essas iniciativas vêm sendo desenvolvidas tendo em vista o fortalecimento e apoio a essas famílias para o enfrentamento das necessidades sociais, e tanto podem se constituir em ações protetivas que favoreçam a melhoria de suas condições sociais como em ações que acabam por sobrecarregar e pressionar ainda mais essas famílias, exigindo que assumam novas responsabilidades diante do Estado e da sociedade.

Na PNAS, a matricialidade familiar significa que o foco da proteção social está na família, princípio ordenador das ações a serem desenvolvidas no âmbito do SUAS. Mas, como afirma a NOB-SUAS, “não existe família enquanto modelo idealizado e sim famílias resultantes de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias”.

As reflexões de Miotto (2004, p. 47) nos auxiliam a problematizar o fato de que o “consenso existente sobre as transformações da família concentra-se apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição, pois as expectativas sociais sobre suas tarefas e obrigações continuam preservadas”.

Ou seja, apesar das grandes transformações e seus impactos nos arranjos e composições familiares contemporâneas, observa-se a permanência de velhos padrões e expectativas da família burguesa quanto ao seu funcionamento e desempenho de papéis paterno e materno, independente do lugar social que ocupam na estrutura de classes sociais.

Mais ainda, a ambiência pós-moderna que caracteriza o capitalismo neoliberal na cena contemporânea alimenta a tendência de deslocamento dos conflitos e contradições que têm fortes raízes societárias, como os de classe, gênero ou etnia, para os âmbitos privados da esfera doméstica, das relações intrafamiliares e comunitárias.

O *intimismo privatizado* ou a *privacidade intimista* emergem como um dos traços da pós-modernidade, dissolvendo as fronteiras entre o público e o privado e reforçando a importância da vida doméstica e familiar, “tecida por micropoderes capilares e disciplinadores do mundo privado”, nos termos de Chauí (2007, p. 490).

Declara-se assim:

[...] o fim da separação moderna entre o público e o privado, em benefício do segundo termo contra o primeiro, fazendo-se o elogio da intimidade e criticando-se os pequenos poderes na família, na escola e nas organizações burocráticas; nega-se a possibilidade de teorias científicas e sociais de caráter globalizante, pois não possuíam objeto a ser totalizado num universo físico e histórico fragmentado, descentrado, relativo e fugaz. Prevalece a sensação do efêmero, do acidental, do volátil, num mundo onde “tudo o que é sólido desmancha no ar” [...]. (CHAUI, 2007, p. 490)

Considerando a matricialidadesociofamiliar no âmbito do SUAS, estas questões ganham relevância, pois não basta constatar as transformações por que passam as famílias, se persistirem abordagens conservadoras e disciplinadoras no trabalho profissional que se realiza. Mais ainda em se tratando da política de assistência social, com fortes heranças moralizadoras no trato das famílias pobres e inúmeras responsabilizações que elas devem assumir para fazer jus às ofertas e provisões públicas.

Ao colocar como uma das categorias centrais a matricialidadesócio-familiar, são pontuadas as seguintes questões impostas pelo SUAS:

Primeira questão: arranjos familiares diversos sempre foram características das famílias pobres. Essas características foram tratadas, ao longo dos tempos, como distorções que deveriam ser corrigidas pelos trabalhadores sociais nos atendimentos às famílias. Assim, temos construído um elenco de “modelos” de intervenção no âmbito da família que dialogam com esses arranjos como se eles fossem indevidos. Romper com esses pré-conceitos é tarefa fundamental!

Segunda questão: a família é retomada como grupo afetivo básico, capaz de oferecer a seus membros as condições fundamentais para seu desenvolvimento pleno. Para que isso se realize é preciso que a família seja protegida. O exercício da função protetiva da família exige condições materiais e espirituais, exige capacidade de ter esperança restaurada. E a família só poderá oferecer essas condições se estiver atendida nas suas necessidades sociais básicas.

Terceira questão: as metodologias de atendimento às famílias precisam ser revistas. Apesar dos avanços teóricos na compreensão dessa temática, o padrão

burguês de funcionamento familiar continua a pautar a forma de compreender a tarefa de atender as famílias. Há um forte caráter moralista e disciplinador que intervém nas formas de pensar as famílias que deve ser eliminado do trabalho do SUAS. Mas isso não se faz apenas pelo enunciado teórico, uma vez que reiteradamente aparece essa característica,

Quarta questão: a necessidade de compreender essas famílias com suas singularidades, mas com seu pertencimento a uma classe social. O trabalho com as famílias que pode ser considerado um avanço, pois retira a condição individual do atendimento da política, pode repetir o mesmo equívoco, quando particulariza cada família como se fosse um universo único, destituído de sua identidade coletiva e de sua universalidade. Preservar sua singularidade, trabalhar suas particularidades só tem sentido quando elas materializam a condição dessas famílias enxergarem-se como um coletivo que deve buscar, conjuntamente, a resolução para suas questões no espaço de disputa do fundo público e do projeto societário emancipatório, como anuncia o SUAS.

Outro aspecto que merece ser evidenciado é a incorporação da **abordagem territorial**, que implica no tratamento a cidade e de seus territórios como base de organização do sistema de proteção social básica ou especial, próximo ao cidadão.

Trata-se de uma dimensão potencialmente inovadora, pelo entendimento do território: como “espaço usado” (MILTON SANTOS, 2007), fruto de interações entre os homens, síntese de relações sociais; como possibilidade de superação da fragmentação das ações e serviços, organizados na lógica da territorialidade; como espaço onde se evidenciam as carências e necessidades sociais, mas também onde se forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas.

A perspectiva territorial incorporada pelo SUAS representa uma mudança importante a ser destacada. Também a PNAS propõe que as ações públicas da área da Assistência Social devem ser planejadas territorialmente, tendo em vista a superação da fragmentação, o alcance da universalidade de cobertura, a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e de estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e risco sociais (PNAS, 2004).

O território é também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da *questão social* e se criam tensões e também as possibilidades para o seu enfrentamento.

A compreensão que incorpora a dimensão territorial das políticas públicas reconhece os condicionamentos de múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, nos diversos territórios, que levam segmentos sociais e famílias a situações de vulnerabilidade e risco social.

A perspectiva adotada pelo SUAS para a organização de serviços e programas tem como base o princípio da territorialização, a partir da *lógica de proximidade do cidadão*, e baseia-se na necessidade de suas ofertas capilares nos “territórios vulneráveis” a serem priorizados.

Assim, a dimensão territorial, como um dos eixos da política de Assistência Social, representa um avanço potencialmente inovador, ainda mais porque incorpora uma noção ampliada de território, para além da dimensão geográfica, concebendo-o como “espaço habitado”, fruto da interação entre os homens, síntese de relações sociais.

O processo de implementação do SUAS tem alertado para questões que se colocam no centro do debate em relação à territorialização. Essas questões continuam sendo pautadas como centrais para que a inovação não represente uma armadilha, e os territórios potencializem direitos, representem um espaço de disputa pelo uso da cidade e sejam lugares de reconhecimento da cidadania.

Caldeira (2000) analisa a forma pela qual o crime, o medo à violência e o desrespeito aos direitos de cidadania têm se combinado com as transformações urbanas para produzir um novo padrão de segregação espacial nas duas últimas décadas. Ou seja, enquanto houver concentração territorial das camadas pobres, mais elas serão destituídas como sujeitos sociais e políticos na cidade.

Couto, Yazbek&Raichelis (2010) sinalizam que o processo de territorialização pode reforçar o estigma dos territórios “vulneráveis” e cercar e cercear a mobilidade dos sujeitos na cidade.

A territorialização é um elemento-chave para que os serviços sejam ofertados próximos à população, para que o território seja provido de recursos que melhorem as condições de vida da população e principalmente para que esse território pertença à cidade. Os sujeitos ao serem referenciados ganham dimensão de cidadãos, reconhecem a cidade como seu território, e o seu território como cidade e como seu país (p.53).

Como observado anteriormente, é preciso lembrar que muitas situações de *vulnerabilidade e risco social* são determinadas pelos processos de produção social,

sendo uma condição social coletiva vivenciada por amplo conjunto de trabalhadores, a partir das clivagens da classe social a que pertencem, e isto está relacionado ao território ou ambiente onde eles estão inseridos, que pode refletir de forma positiva ou negativa.

É importante refletir ainda sobre a noção de risco social e diferenciá-la das teses que intitulam a sociedade moderna como “sociedade de risco”, em função do alto grau de incerteza que comanda o futuro da civilização.

Para Castel (2005, p. 61), “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”.

Não se trata, portanto, de uma imprevisibilidade a que todos os cidadãos de uma sociedade estão sujeitos, que gera um sentimento de impotência e uma “inflação atual da sensibilidade aos riscos (que) faz da segurança uma busca sem fim e sempre frustrada” (CASTEL, 2005, p. 60).

Trata-se dos riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, classes sociais, coletividades que se encontram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de *vulnerabilidade e riscos social* gerados por uma cadeia complexa de fatores.

Mas há uma pluralidade de abordagens dessas categorias e é preciso considerar que algumas reforçam a perspectiva da responsabilização individual para enfrentar riscos que são societários, e fortalecem políticas de proteção social focalizadas nos mais pobres ao invés de políticas universais.

A PNAS também situa a Assistência Social como Proteção Social não contributiva, apontando para a realização de ações direcionadas para proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento de necessidades individuais ou sociais.

Um terceiro aspecto refere-se à lógica de estruturação da Proteção Social a ser ofertada pela Assistência Social, e apresentada em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de alta e média complexidade).

A nova Política de Assistência Social que institui o SUAS define dois patamares de proteção social: a básica e a especial, de modo a garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia; acolhida e convívio ou vivência familiar) (MOTA, MARANHÃO & SITCOVSKY p. 190).

Nesse viés, os autores ressaltam que em se tratando da Proteção Social Básica, ficará sob responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e de outras unidades básicas e públicas de assistência social, sendo ofertado um conjunto de serviços locais que visam à convivência, à socialização e ao acolhimento de famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos; assim como a promoção da sua integração ao mercado de trabalho (MDS, 2004, p. 27-30), servindo como caráter preventivo e de inclusão social. O que é confirmado na citação a seguir:

Os serviços de Proteção Social Básica-PSB deverão ser executados de forma direta nos CRAS-Centros de Referência da Assistência Social, ou de forma indireta pelas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS, sempre sob coordenação do órgão gestor da política de assistência social por se tratar de unidade pública estatal (COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2010, p.42).

Enquanto que, os serviços de Proteção Social Especial-PSE estão direcionados ao atendimento às famílias e indivíduos em situação de direitos violados e/ou em situações nas quais já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários, decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, entre outras; sendo considerados de média e alta complexidade. Mas o que diferencia os níveis de complexidade é a existência ou não de vínculos familiares e/ou comunitários, tendo como unidade pública de referência os Centros de Referência Especial da Assistência Social - CREAS.

Os serviços oferecidos nesse âmbito são aqueles que “garantem proteção integral-moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para família e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência, e/ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados do seu núcleo familiar e/ou, comunitário” (PNAS, 2004, p. 32).

Cabe assinalar ainda as mudanças que a PNAS apresenta em relação ao financiamento e à gestão da informação, eixos fundamentais de sustentação da nova direção a ser assumida.

O financiamento da assistência supõe, no âmbito federal, a pactuação dos recursos via pisos (de acordo com o nível de proteção), como previsto na Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Esta sistemática está em desenvolvimento e os estados e municípios ainda estão a ela se ajustando. Cabendo ao órgão gestor da

Política, em seu respectivo âmbito, responsabilidade pela administração do fundo, sob orientação, controle e fiscalização dos respectivos Conselhos (MOTA, MARANHÃO & SITCOVSKY, 2008).

Sob esse prisma, a principal inovação quanto ao *financiamento*, é a ruptura com a lógica convencional e a instalação do cofinanciamento pautado em pisos de proteção social básica e especial e em repasses fundo a fundo, a partir de planos de ação.

Quanto à *informação*, a PNAS aponta para a necessidade de estruturação de um sistema de monitoramento, avaliação e informação da política pública de assistência social. Esta tarefa deve ser empreendida de forma coletiva e federada, envolvendo os gestores da Assistência Social nas respectivas esferas de governo. O sistema Nacional de Informação da Assistência Social, a Rede-Suas, já é uma realidade por iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome, que objetiva proporcionar condições para o atendimento dos objetivos da PNAS/2004, no que se refere a prover o SUAS com bases de dados e informações requeridos para a sua operação em todos os municípios e estados brasileiros.

Finalmente, merece destaque a questão da política de recursos humanos e gestão do trabalho, previstas na PNAS tendo como perspectiva isso, é fundamental a “*ressignificação da identidade de trabalhador da assistência social*”, referenciada em princípios éticos, políticos e técnicos, qualificada para assumir o protagonismo que a implantação do SUAS requer” (Capacita SUAS, 2008, v. 1. p. 33).

A Gestão de Pessoas ou de Recursos Humanos para operacionalização de Programas Sociais e Políticas Públicas acaba sendo um fator importante nesse processo, já que a equipe técnica-operativa é a ponte, o elo, entre o governo e a sociedade civil.

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de *não-política*, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área.

Acresce-se a isso a realidade da maioria dos municípios brasileiros que, sendo de pequeno porte, contam com frágeis estruturas institucionais de gestão,

rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados.

O que se percebe é que os profissionais que trabalham na área da Assistência Social tem formação em áreas diversas, “atendendo simultaneamente a diferentes políticas e programas e até mesmo vários municípios” (COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2010, p. 58).

Por ser uma área de prestação de serviços seria necessário que o profissional que trabalha na Assistência Social, mas que possui formação em outra área do conhecimento, corra em busca do conhecimento teórico, técnico e político, tentando se atualizar nas condições institucionais para efetivar sua participação nesse processo.

Por outro lado, o número de trabalhadores com estabilidade funcional deve ser ampliado, já que a implantação do SUAS exige novas formas de regulação e gestão do trabalho. Pois não adiantaria ter pessoal qualificado, se o quantitativo de funcionários for insuficiente para atender a demanda.

Em função deste quadro, a análise da gestão do trabalho e das possibilidades de sua ampliação e qualificação no âmbito da PNAS e do SUAS não pode ser desvinculada dessa dinâmica macrossocietária, nem pode ser tratada como uma responsabilidade individual do trabalhador, embora seja possível constatar diariamente a difusão de argumentos que proliferam nessa direção, ampliando a competição entre os próprios trabalhadores.

A assistência social é um setor intensivo de uso de força de trabalho humana, o que representa um desafio para a criação das condições adequadas de trabalho e de sua gestão cotidiana. Considerando as definições da NOB-RH em relação às equipes de referência para os Cras e Creas, estas envolvem um conjunto diversificado de profissões, atribuições e competências, instalando-se nova divisão sóciotécnica do trabalho no âmbito do SUAS. Trata-se de um processo de grande complexidade, pois particular de organização e de luta corporativa e sindical, com acúmulos e reivindicações específicas no que tange às condições de exercício do trabalho.

Nesses termos, as questões que envolvem a regulação e a gestão do trabalho no SUAS devem ser tratadas a partir de uma perspectiva de totalidade, que contemple pelo menos três dimensões indissociáveis (cf. Parâmetros CFESS, 2009): as atividades desenvolvidas pelo conjunto dos seus trabalhadores; as condições

materiais, institucionais, físicas e financeiras; e os meios e instrumentos necessários ao adequado exercício profissional.

É preciso considerar assim a ótica do trabalho coletivo no SUAS, orientando por um projeto ético-político assentado no acúmulo das diferentes profissões e de suas contribuições, incorporando os conhecimentos e aportes daquelas que, como o Serviço Social, vêm assumindo protagonismo histórico na elaboração de subsídios teóricos, técnicos e políticos que respaldam os avanços da assistência social no País.

Isto põe em debate a *direção política do trabalho*, a qualidade dos serviços socioassistenciais e o necessário respeito à autonomia dos profissionais, o que não exclui o controle social e democrático do trabalho desenvolvido, especialmente pelos usuários do CRAS e do CREAS.

Assim sendo, não basta superar a cultura histórica de ativismo e de ações improvisadas, substituindo-as por um *produtivismo quantitativo*, medido pelo número de reuniões, número de visitas domiciliares, número de atendimentos, se os profissionais não detiverem o sentido e a direção social do trabalho coletivo, se não forem garantidos espaços coletivos de estudo e reflexão, que possam por em debate concepções orientadoras e efeitos sociais e políticos das práticas desenvolvidas.

No caso de Assistência social, as questões que envolvem as condições, relações e gestão do trabalho ganham maior complexidade quando se considera que grande parte dos serviços, programas e projetos é prestada por entidades privadas que integram a rede socioassistencial nos territórios de abrangência do Cras e Creas.

É certo que essas entidades e organizações sociais devem ser submetidas aos mesmos princípios e diretrizes que orientam o SUAS, considerando sua integração à rede socioassistencial e, na grande maioria dos casos, o acesso ao fundo público, com base em convênios, contratos de gestão e outras formas de repasse financeiro de órgãos governamentais para financiar atividades de assistência social por ela desenvolvidas.

A proposta seria então, redimensionar o trabalho, ressignificando-o na assistência social, estabelecendo planos de ação, e estratégias para o alcance dos objetivos propostos, verificando as potencialidades de recursos humanos, capacitando-os continuamente, de forma a criar mecanismos permanentes de melhoria contínua na gestão de pessoas.

¹ Informações extraídas do Caderno do IGD-M: Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>.

CAPÍTULO II

O DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

2.1. Indicadores da Pobreza e as Políticas Públicas

Um dos questionamentos mais recorrentes hoje é como considerar os indicadores da pobreza. Quando alguém pode ser considerado pobre? Existe algum indicador?

Para alguns a pobreza, pode ser considerada a escassez de recursos ou não ter o suficiente para levar uma vida digna. Para outros, significa não possuir determinados bens, isto é, não ter o padrão de vida desejado. Com bases nesses questionamentos que foi criado em 1965 por meio do Conselho Econômico das Nações Unidas, o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (RATTNER, 2010).

O PNUD está presente em 166 países do mundo, colaborando com governos, a iniciativa privada e com a sociedade civil para ajudar as pessoas a construírem uma vida melhor, lutando contra a pobreza e priorizando as áreas mais importantes do país a serem desenvolvidas. Através deste programa são criados diferentes projetos e ofertados apoio técnico aos seus parceiros através de diversas metodologias e por meio de índices, como é o caso do IDH- Índice de Desenvolvimento Humano.

Antes da criação do IDH, o principal critério para a avaliação de desenvolvimento humano era o Produto Interno Bruto (PIB) ou o PIB per capita. Isto significa que, em termos normativos, valorizava-se a criação de riqueza, independentemente de seus fins.

A ideia de construir um indicador escalar que sintetize todas as dimensões relevantes da pobreza é antiga. Não obstante, tomou verdadeiro impulso apenas após a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no início da década de 1990. Hoje, o IDH rivaliza com indicadores de pobreza que se baseiam na insuficiência de renda a primazia para ordenar a situação social de países, regiões, políticas sociais, bem

como para avaliar o progresso no combate à pobreza (CARVALHO, BARROS & FRANCO, 2010, p.242)¹.

O indicador procura construir um retrato da pobreza baseado na fração de lares familiares que carecem de certos bens e serviços básicos (RATTNER, 2010)².

Para Blanes (2010)³ Indicador é um fator, ou um conjunto de fatores, que sinaliza ou demonstra a evolução, o avanço, o desenvolvimento rumo aos objetivos e às metas do projeto. Trata-se de instrumento importante para controle da gestão, tanto na administração pública como na administração privada.

A importância dos indicadores não está apenas na possibilidade de medir e avaliar os avanços de um dado processo, tampouco no exercício de reflexão e debate, na geração de informação para os sujeitos envolvidos. Trata-se de instrumento de poder, de possibilidade de exercício de controle. Neste sentido, ele deve ser apropriado pelos usuários dos programas, e não apenas estar a serviço do poder dos “gerentes” (policymakers).

Ainda para Blanes (2010), o indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para subsidiar, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse. Do ponto de vista metodológico, segundo Cardoso (1998)⁴, “a construção de indicadores tem como premissa básica uma teoria previamente desenvolvida, que qualifica o problema e as hipóteses relevantes e, ainda, uma adequação rigorosa entre o quadro conceitual e as informações disponíveis”

Alguns dos indicadores sociais realizados pelo IBGE que medem o desenvolvimento social são: crescimento anual da população, taxa de urbanização, sexo, esperança de vida ao nascer, dependência econômica, fecundidade e mortalidade infantil.

Esses indicadores são transformados em taxas médias, de acordo com as metodologias utilizadas, para coleta e apresentação dos resultados e das estratégias

¹ CARVALHO, Mirela; BARROS, Ricardo Paes de; FRANCO, Samuel. **Índice de Desenvolvimento da Família**. In ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia (org.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

² RATTNER, Henrique. **Como medir e combater a pobreza?** Revista Espaço Acadêmico-N. 112-Setembro de 2010.

³ BLANES, Denise. **Formulação de indicadores de acompanhamento e avaliação de políticas socioassistenciais**. In ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia (org.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

⁴ CARDOSO, Adauto Lúcio. **Municipalização das políticas habitacionais. Uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: Fase: UFRJ/Ippur, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2000.

de comparação. Por exemplo o indicador referente à *mortalidade infantil* é utilizado como *taxa*, significando a frequência com que ocorrem os óbitos infantis (menores de um ano) em uma população, em relação ao número de nascidos vivos em determinado ano civil; expressa-se para cada mil crianças nascidas vivas. Já o indicador relativo à *dependência* é apresentado como uma *razão* de dependência, isso porque considera o peso da população definida como inativa (0 a 14 anos, e 65 anos e mais de idade) sobre o da população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade).

O IDH tem como ideia básica a expansão das capacidades humanas; não avalia o desenvolvimento humano mediante obtenção da riqueza como finalidade, mas como o meio que propicia a expansão das capacidades humanas. Por isso, esse índice é calculado levando em conta não só o PIB *per capita* - único indicador utilizado até então -, mas também outras variáveis que influenciam e demonstram a melhoria das condições de vida das pessoas, a saber:

- **Renda** - calculada pelo PIB per capita ajustado ao custo de vida local, com emprego da metodologia conhecida como paridade do poder de compra (PPC);
- **Longevidade** - medida pela esperança de vida ao nascer;
- **Instrução** - medida por uma combinação entre as taxas de alfabetização e as matrículas nos três níveis de ensino.

O IDH, apesar de abranger três dimensões principais tais como uma vida longa saudável (IDH-Longevidade), acesso ao conhecimento (IDH-Educação) e um padrão de vida razoável (IDH-renda), possui algumas limitações, entre elas se destacam: muitas vezes ser redundante em relação ao PIB per capita (seus ranqueamentos não diferem muito daqueles feitos usando esta última medida), por não incluir outras dimensões (participação política, autonomia feminina, sustentabilidade ambiental etc.) e por uma média simples, que não leva em consideração aspectos distributivos.

E ainda, uma das limitações do IDH está em a média nacional não ser equivalente à média ponderada dos correspondentes indicadores estaduais, no caso do IDH nacional não se pode obter equivalente média.

Partindo desse pressuposto, surgiu o IDF – Índice de Desenvolvimento da Família, que abrange seis dimensões: ausência de vulnerabilidades, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Seu desenho obedeceu às informações

disponíveis no questionário básico do PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Uma versão similar desse mesmo índice, adaptada para ser utilizada com as informações sobre o Cadastro Único, é apresentada em Barros e Carvalho (2002).

Na versão adaptada à PNAD, o IDF é composto, ao todo, por 6 dimensões, 26 componentes e 48 indicadores. Tudo se passa como se fizéssemos 48 perguntas às famílias, que devem responder sim ou não. Cada “sim” é computado como algo positivo e aumenta a pontuação na direção de um maior índice de desenvolvimento. O IDF pode variar entre 0 (para aquelas famílias que se encontram na pior situação possível) e 1 (para as que se encontram na melhor situação possível).

No que diz respeito à vulnerabilidade, o IDF considera vulneráveis a presença na família de gestantes, crianças, adolescentes, jovens e idosos, já que esses podem ser submetidos a determinadas situações. No caso das gestantes, por exemplo, se não fizerem o acompanhamento pré-natal corretamente no desenvolvimento da gestação.

Por outro lado, se as crianças que moram naquela família não tiverem uma alimentação adequada, poderá afetar seu desenvolvimento físico e mental, interferindo na aprendizagem e se estiverem sendo criadas por terceiros têm maior probabilidade de estarem desprotegidas, ficando sujeitas a trabalhos penosos, doentes ou fora da escola. No que se refere aos jovens e adolescentes, se não estiverem estudando ou fazendo alguma coisa útil poderão ser vítimas das drogas, da violência, entre outros fatores. Já quanto aos idosos, caso não sejam bem assistidos, a saúde e longevidade deles poderão ser prejudicadas.

Para que haja uma pesquisa da situação real das famílias e atendimento às suas necessidades é preciso vontade política e políticas públicas eficazes, capazes de minorar as mazelas da sociedade.

As políticas públicas reais, segundo a tipologia de Gustafsson incorporam a intenção de resolver um problema público com o conhecimento para resolvê-lo. Estas são as políticas ideais, e os fazedores de políticas públicas (*policymarkes*) geralmente clamam que suas políticas pertençam a essa categoria.

Enquanto que as políticas simbólicas, em contraste as políticas reais são aquelas em que os *policymarkes* até possuem condições de elaborá-las, mas intimamente não demonstram grande interesse em colocá-las em prática. Estão

voltadas mais para o ganho do capital político do que para o enfrentamento efetivo do problema público. Existem muitas políticas assim. Um exemplo é a criação de Conselhos Municipais, quando não estão fortalecidos apenas existem para legitimar o que o poder executivo deseja.

Quando as políticas públicas servem apenas como instrumentos de legitimação, os anseios da sociedade não são atendidos e a população fica refém de ações do governo que privilegiem somente a classe dominante.

Para se entender como as políticas funcionam, é preciso compreendê-las dentro de um contexto, durante suas fases ou ciclos. Queiroz (2009) destaca que as políticas públicas possuem um ciclo composto de quatro elementos (formulação, execução, avaliação e reprogramação).

Na concepção de Queiroz (2009)⁵, a **formulação** corresponde à fase de planejamento, pois primeiramente as políticas públicas são geradas no âmbito de um processo deliberatório pelos tomadores de decisão, que pode ser mais ou menos democrático e participativo em função do grau de entrosamento da população que for incorporada à sua prática, compreende tarefas como pesquisa e análise do problema em questão, construção de cenários prospectivos, definição de metas físicas e financeiras etc.

Para ele, depois de formulada e aprovada a política é **implementada** pelos órgãos e/ou pelos mecanismos existentes, isto é, executada.

Na sequência, faz-se necessária, a terceira etapa, **avaliação** da política, na qual as ações do programa são mensuradas, medidas, comparadas com as obtidas até o presente momento e verificado quanto ao alcance dos objetivos estabelecidos.

Por último, o ciclo das políticas públicas encerra na **reprogramação**, momento pelo qual são feitos os ajustes e correções para levar o sistema a se aproximar dos cenários e/ou dos objetivos desejados.

⁵ QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2. ed. rev. atual. eampl. Curitiba: Ibpex, 2009.

A avaliação das políticas públicas torna-se importante, pois busca-se analisar os erros ou acertos das políticas públicas aplicadas, percebendo além das variáveis relacionadas ao desempenho, os processos políticos envolvidos.

Essa avaliação pode ser feita através de instrumentos estatísticos (indicadores ou índices) e por meio de pesquisa de opinião da população ou grupo beneficiado. Ou ainda aplicando testes com perguntas semi-estruturadas (perguntas abertas ou fechadas simultaneamente).

Os critérios mais usados para avaliações segundo Secchi (2013, p.63)⁶ são:

Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*).

Produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*).

Eficiência econômica: trata da relação entre *outputs* (produtividade) *inputs* (recursos utilizados).

Eficiência Administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.

Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.

Equidade: trata de homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Outras avaliações podem ser feitas analisando subjetivamente a situação de cada família e dependendo do grau dos problemas. Por exemplo, quando há um elevado contingente de pessoas desempregadas. As causas são fáceis de serem identificadas, mas a sua solução é de extrema complexidade. Enquanto que, o elevado número de suicídios ou de evasão escolar. As causas são difíceis de serem identificadas e a solução de tal problema é igualmente complexa.

2.2.Os Limites dos Programas de Transferência de Renda.

⁶SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

Os programas de transferência de renda são aqueles entendidos como focalizados em segmentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, saúde e do trabalho (SILVA, 2014)⁷.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o governo de Franklin Roosevelt criou em 1935, o Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes, para complementar a renda das famílias com mães viúvas com dificuldades de cuidar dos filhos e oferecer-lhes educação.

Em 2011/2012, uma equipe de pesquisadores de universidades brasileiras, do Uruguai e da Argentina fez um levantamento sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) em implementação na América Latina e Caribe, e constataram esses programas existentes em Honduras, Equador, Colômbia, Jamaica, México, Chile, Brasil, Peru, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Trinidad e Tobago, Uruguai, Bolívia, El Salvador, Argentina e Guatemala (SILVA, 2014).

O debate sobre os programas de transferência de renda vem se ampliando, já que estes são vistos como possibilidade de enfrentamento do desemprego e da pobreza.

A discussão sobre os PTRC no Brasil surgiu a partir da criação de Programas de Renda Mínima, institucionalizado em 1991, em função de um projeto de lei apresentado pelo senador Eduardo Suplicy. A renda mínima correspondia 1/4 e 1/2 salário mínimo.

Um desses programas foi o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), criado em 1996, que tinha como objetivo evitar o trabalho penoso e insalubre de crianças e adolescentes. Destinava-se a crianças em situação de trabalho infantil com idade inferior a 16 anos, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos.

O que se observa é que o PETI, por um lado diminuiu o trabalho penoso e insalubre infantil e por outro, acabou gerando ociosidade e vulnerabilidade de crianças e adolescentes junto ao mundo do crime.

Na sequência, foi criado o Bolsa Escola, em 2001, pelo Ministério da Educação (MEC) voltada para crianças de 7 a 15 anos de idade, sendo o benefício

⁷SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

transferido para cada família no valor de R\$ 15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando até R\$ 45,00. Em contrapartida exigia a matrícula e frequência da criança à escola. E o Bolsa Alimentação, pelo Ministério da Saúde, que visava reduzir as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Esse benefício destinava-se a famílias com mulheres gestantes ou que estivessem amamentando os filhos, ou ainda com crianças de 6 meses a 6 anos de idade. O benefício era de até três Bolsas Alimentação para cada família, ou seja, o valor de R\$ 15,00 até R\$ 45,00 por mês. Além da transferência monetária, era oferecido atendimento básico à saúde da família.

Por sua vez, foi criado o Bolsa Família como um programa emergencial do Governo Federal, cujo objetivo era a distribuição de renda aos agricultores familiares para atender a famílias que residiam em municípios sujeitos à calamidade pública. O benefício era fixado em R\$ 60,00, mas era pago apenas R\$ 30,00 por mês para cada família. Em setembro de 2003 esse programa foi substituído pelo Bolsa Alimentação.

Já o Programa Vale Gás foi criado em 2002, pelo Ministério de Minas e Energia (MME), para compensar as famílias pobres devido à retirada de subsídio ao gás de cozinha. O critério de acesso era a família já integrar os programas do governo federal ou ter uma renda familiar renda *per capita* mensal de até meio salário-mínimo. O benefício era uma transferência de R\$ 7,50 por mês, com repasse a cada dois meses.

Os programas de Renda Mínima criariam condições de empoderamento das mulheres, porém permitiria “a apropriação por parte do Estado, do trabalho das mulheres e dos tempos femininos da reprodução dos membros da família” (ARRAZOLA, 2008, p.241)⁸. Somente a partir do surgimento do Programa Bolsa Família que se puderam ter vários direitos garantidos em um só benefício.

2.3. Contextualizando o Bolsa Família.

O Bolsa Família é o maior programa de transferência no Brasil. Conforme o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (2015) em média o Governo

⁸ ARRAZOLA, Laura Susana Duque. *O sujeito feminino nas políticas de assistência social*. In MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

Federal gasta 2 bilhões de reais por mês com distribuição de renda para as famílias consideradas pobres e extremamente pobres, alcançando 13 milhões de famílias e o Governo pretende alcançar ainda mais. Porém suas diretrizes e metas não são bem compreendidas tanto por quem é usuário do PBF, como pela maioria da população brasileira. Uma parcela da população brasileira entende que o programa causa mais prejuízos e dependência econômica do que vantagens.

Para alguns, esse programa apenas incentiva os beneficiários a aumentarem sua composição familiar, e isso de fato acontece muitas vezes, mas, não é veiculado na mídia. Existem beneficiários que para não perderem o benefício preferem engravidar novamente, tornando o círculo vicioso e dependência econômica.

O que muitos desconhecem é que o PBF apesar da conotação negativa que tem se produzido em muitos lugares, pressupõe investimento em saúde, educação, alimentação, cultura, desenvolvimento econômico e social.

Um programa pode ser muito bem delineado, articulado entre os atores envolvidos, possuir recursos disponíveis que auxiliem na implementação de ações, todavia se não for bem gerenciado não adiantará de nada o dispêndio em capacitação, tecnologia, pessoas e infraestrutura.

O Bolsa Família nasce a partir da propositura de combate à pobreza desencadeada pelo capitalismo.

Segundo Rocha (2008) apud Cavalcanti, Costa e Silva (2012, p. 2) não é só com transferência monetária que se elimina a pobreza e as desigualdades de renda, pois estas têm caráter multidimensional, mas com políticas públicas capazes de amenizar os problemas da sociedade por meio de condicionalidades.

Para Figueiredo, Nogueira e Santos, as políticas sociais são:

[...] respostas dadas pelo Estado às reivindicações da Sociedade Civil Organizada quando ela lutou primariamente por melhores condições de trabalho, uma vez que estas se tornavam gritantes dentro de um sistema de vícios exploratório que se especificou com as mutações diante das revoluções no mundo da produção e do trabalho. Uma vez que, as condições de trabalho se modificam drasticamente pós-crise de 1970 e com a implantação da política neoliberal (2012, p.4).

Nogueira e Carvalho (2009, p.3 e 4) afirmam que uma das políticas sociais implantadas no Brasil, no início do século XX, foram as políticas higienistas no Rio de Janeiro. A cidade era conhecida como “cidade da morte” devido às epidemias de febre amarela, varíola e cólera, além de doenças provenientes da ausência de

saneamento básico. A cidade possuía quase um milhão de habitantes na época, mas não possuía abastecimento de água, transportes e programas de saúde.

Diante deste quadro, o prefeito nomeado Pereira Passos, recebe apoio do Presidente Rodrigues Alves e inicia um processo de intervenção na cidade com o objetivo de transformar a capital da república em uma cidade bela e cosmopolita.

Entre as ações encontradas da reforma estavam: a demolição de cortiços e residências insalubres, remoção da população para outras partes da cidade, ruas alargadas para melhorar a circulação e a iluminação, obras de saneamento e abastecimento de água e vacinação da população e controle de doenças.

Nesse contexto do entendimento de políticas sociais é que surge o Bolsa Família e os recursos do Programa já tiraram muitas pessoas da miséria. O Bolsa Família, por exemplo, pagou R\$ 2,1 bilhões em outubro de 2013 para mais de 13,8 milhões de famílias em todo país, gerando mais circulação de dinheiro na economia. E conforme o MDS, reduz a mortalidade infantil, melhora a prevenção, detecção e combate de doenças.

O PBF por fazer parte de uma política pública social, que tem como eixo principal: a transferência de renda para famílias pobres e em extrema pobreza com condicionalidades e é a unificação de outros benefícios (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Vale gás, dentre outros).

O referido Programa foi criado em 20 de outubro de 2003, pela medida provisória nº 132, com o antigo nome de Bolsa Escola. Depois foi legitimado pela lei nº10.836, de 09 de Janeiro de 2004 e pelo decreto nº5.209, de 17 de setembro de 2004, recebendo o nome atual de Bolsa Família.

Segundo Brasil (2011) apud Cavalcanti, Costa e Silva (2012, p.2):

O Programa Bolsa Família foi criado no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva,[...] com o objetivo de minorar, de imediato, a pobreza e, por consequência, a desigualdade de rendimento na medida que transfere renda para um grupo de famílias elegíveis, impondo-as algumas condicionalidades que abrange os direitos básicos, como educação e saúde.

Desde 2011, com a criação do Plano Brasil Sem Miséria, [...] o BF foi acrescido com mais dois eixos de intervenção, tais como inclusão produtiva e prestação de serviços básicos (SILVA; LIMA, 2014, p.47).

O BF tem como objetivos: combater a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos

direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. Também contribuir para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidades em que se encontram (BRASIL, 2006).

São consideradas, atualmente, pelo MDS (2015), famílias na situação de extrema pobreza, aquelas que têm renda *per capita* de até R\$ 77,00 (setenta reais) e famílias pobres, as que possuem renda acima de R\$ 77,00 (setenta reais) até R\$ 147,00 (cento e quarenta reais) *per capita*.

A seleção das famílias para participarem do Programa é feita mediante às informações registradas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento de coleta e gestão de dados que tem como objetivo identificar as famílias de baixa renda existentes no Brasil.

Com base nesses dados, o MDS, seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício. No entanto, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício.

2.4. Das Condicionalidades do PBF.

O Programa Bolsa Família estabelece alguns parâmetros ou acordos de cumprimentos por parte das famílias conhecido como Condicionalidades.

Entre elas estão em manter as crianças ou adolescentes na Escola e pesar as crianças entre 0 a 6 anos, controlando a educação, saúde e alimentação dos beneficiários.

Isso é vantajoso, para ambas as partes, Governo e Beneficiários, pois, ao mesmo tempo que as famílias assumem o compromisso de cumprirem com as condicionalidades, o poder público se responsabiliza pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Na área da saúde, as famílias beneficiárias, com mais frequência, as mães, acompanham o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa entre 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrízes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o monitoramento da saúde delas e do bebê.

Quanto à educação, as crianças e adolescentes entre 6 a 15 anos devem estar regularmente matriculados e com frequência escolar mínima de 85% da carga horária e os estudantes de 16 e 17 anos com frequência de 75%, no mínimo.

Caso haja descumprimento dessas condicionalidades, a família é advertida na primeira vez. No segundo descumprimento é bloqueado o benefício por trinta dias com garantia de retorno. Enquanto que, na terceira e quarta vez, o benefício é suspenso por dois meses em cada ocorrência, sem retroativo. Se prosseguir o descumprimento o próprio MDS cancela o benefício e todos da família perdem o PBF.

2.5. Como Aferir as Ações do Bolsa Famíliaⁱ

O MDS tem um instrumento que mede a qualidade de gestão do Bolsa Família em níveis estadual e municipal, que é o IGD – Índice de Gestão Descentralizada. Esse índice leva em conta a eficiência na gestão do Programa, e as informações são utilizadas pelo MDS para repasse de recursos para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e municípios.

Segundo o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), a Gestão Descentralizada é uma forma de gestão que permite que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios compartilhem entre si os processos de tomadas de decisão do PBF, criando bases de cooperação para o combate à pobreza e à execução social.

Os tipos e os valores que cada família recebe são baseados no perfil registrado no Cadastro Único. São analisadas através desse sistema: a renda mensal familiar distribuída pelo número de pessoas, isto é, a *renda per capita*, o número de integrantes da família, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, e verificada a existência de gestantes e nutrizes (mães que estão amamentando).

Para cada cadastro válido e atualizado no Cadastro Único local, o MDS disponibiliza R\$ 6,00 (seis reais) para o Município. Se existirem, por exemplo, dez mil famílias com cadastros atualizados e válidos, o município receberá todo mês R\$ 60.000 (sessenta mil reais) para gerenciar da melhor forma possível.

O IGD é classificado em IGD-E (Índice de Gestão Descentralizada do Estadual) e em IGD-M (Índice de Gestão Descentralizada Municipal) e desde que foi

criado em abril de 2006 tem tido como objetivo construir um diagnóstico sobre a gestão estadual e municipal propondo providências para a resolução de problemas detectados. No entanto, questiona-se até que ponto essas informações são transmitidas de forma adequada e se correspondem com a realidade de cada localidade.

As sugestões apontadas pelo MDS quanto ao Planejamento de ações na utilização dos recursos do IGD servirão de apoio ao desenvolvimento sustentável das famílias beneficiárias, de acordo com sua demanda e seu perfil, especialmente nas áreas de: alfabetização e educação de jovens e adultos, geração de emprego e renda, educação financeira, acesso ao microcrédito produtivo orientado, desenvolvimento comunitário e territorial e capacitação profissional.

Tratar sobre capacitação profissional não parece ser uma tarefa fácil, pois ele exige parcerias com instituições que oferecem cursos de qualificação tais como Senac, Sebrae, Sesc, Senai, Sesi, além de outras.

Faz-se necessário para tanto, que o Gestor do IGD tenha habilidade em gerenciar os recursos que são disponibilizados para o município, de forma a atender a demanda dos beneficiários, e incentivar com que as famílias através dessas qualificações consigam sua própria autonomia econômica, sem depender mais do Programa Bolsa Família, desligando-se deste, para dar vez à inclusão de novas famílias no PBF.

O IGD-M é calculado através da multiplicação da taxa de acompanhamento de frequência escolar, taxa de acompanhamento de agenda de saúde, taxa de cobertura qualificada de cadastros e taxa de atualização cadastral.

O Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa e do Cadastro Único, Caderno do IGD-M, disponível no site do MDS fornece a explicação como é feito esse cálculo. A Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar-TAFE é calculado pela divisão do número de adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF no município, com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes do PBF. E A Taxa de Acompanhamento de Agenda da Saúde – TAAS é calculado pela divisão do número de famílias beneficiárias com perfil de saúde no município com o número total das famílias beneficiárias com as condicionalidades de saúde cadastradas no município.

Já a Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros – TCQC calcula-se dividindo o número de cadastrados válidos de famílias com o perfil Cadastro Único,

no município, pela quantidade de famílias estimadas como público-alvo do Cadastro Único no município. E a Taxa de Atualização Cadastral – TAC é calculada pela divisão do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF no município, atualizados nos últimos dois anos, pelo número de cadastros válidos com perfil Cadastro Único no município.

2.6O Empreendedorismo como Alternativa de Renda aos Beneficiários do PBF.

Uma das alternativas para que os beneficiários alcancem o empoderamento seria a criação do seu próprio emprego, isto é, o autoemprego.

A década de 1990 foi marcada pelo aumento do autoemprego e pelo surgimento de empreendedores involuntários, representados principalmente pelos recém-formados e por trabalhadores demitidos de corporações e órgãos públicos em virtude de reestruturação, fechamento, privatizações, fusões etc. Ou seja, pessoas que, não conseguindo colocação ou recolocação no mercado, se veem forçadas a criar seu próprio emprego como uma única alternativa de sobrevivência (DOLABELA, 1999).

Situação semelhante tem acontecido atualmente no Brasil desde 2015. O cenário econômico brasileiro se apresentou desfavorável, devido os escândalos políticos, com suspeita de desvio de recursos públicos, a falta de aplicação correta da coisa pública, investimentos realizadas em áreas não prioritárias da sociedade, com isso os investimentos estrangeiros tem diminuído drasticamente, ocasionando o aumento da taxa de juros e conseqüentemente o aumento de preços dos produtos que compõem a cesta básica. Isso tudo gerou a demissão de vários funcionários e o fechamento de várias empresas, inclusive afetando as empresas do Amazonas, como é o caso de empresas situadas no Pólo Industrial de Manaus.

Uma das conseqüências da crise econômica foi a redução dos repasses governamentais aos Estados e Municípios, entre eles o FPM. Com a redução do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), o município de Parintins também foi afetado: milhares de pessoas foram demitidas do serviço público, a circulação de dinheiro diminuiu consideravelmente na cidade e houve aumento da violência e da criminalidade.

Por sua vez, o empreendedorismo torna-se uma saída para essas famílias.

Porém, não basta criar uma empresa somente por necessidade, mas por oportunidade. É preciso conhecimento técnico, pois 27% das empresas fecham no 1º ano de atividade; 38% no 2º ano; 46% no 3º ano; 50% no 4º ano; e nada menos que 62% das empresas fecham antes de completar 5 anos (SEBRAE-SP, 2016).

Muitos dos empreendedores involuntários não são movidos pela inovação: portanto, não poderiam ser chamados de empreendedores, pelo menos no sentido schumpeteriano do termo.

“O empreendedor é aquele que destrói a ordem econômica existente pela introdução de novos produtos e serviços, pela criação de novas formas de organização ou pela exploração de novos recursos e materiais” (SCHUMPETER, 1949, *apud* DORNELAS, 2001, p. 37).

Para Dolabela (1999), o empreendedorismo deve ser ensinado, não como uma questão de acúmulo de conhecimento, mas como a introjeção de valores, atitudes, comportamentos, formas de percepção entre outros. A cultura empreendedora precisa ser disseminada no sistema formal em todos os níveis, entre grupos sociais, tais como desempregados, minorias, alijados do processo econômico. O empreendedorismo deve ser visto pela sociedade como uma alternativa de desenvolvimento, em que as sociedades desfavorecidas se articulem para enfrentar a diversidade, em que haja a criação de empresas, a identificação, criação e busca de oportunidades para as empresas existentes e novas.

O empreendedorismo é um fenômeno cultural, e segundo Dolabela (1999), é:

[...]fruto dos hábitos, práticas e valores das pessoas. Existem famílias mais empreendedoras do que outras, assim como cidades, regiões, países. Na verdade aprende-se a ser empreendedor pela convivência com outros empreendedores [...] o empreendedor aprende em um clima de emoção e é capaz de assimilar e experiência de terceiros. (DOLABELA, 1999: 31)

Por ser um fenômeno cultural, o empreendedorismo deveria ser incentivado pelos governos (Federal, Estadual e Municipal) para que as famílias beneficiárias não continuassem na dependência econômica e os gestores da Assistência Social precisam tomar atitudes corretas na aplicação adequada dos recursos do IGD, já que uma das propostas do governo é o empoderamento. Isso só será possível se forem feitas palestras pelos próprios gestores junto aos beneficiários, explicando o

que é o Programa, para que ele serve, quais são as vantagens de estar incluído no cadastro único e as ações que podem ser desenvolvidas para o alcance da autonomia econômica.

Cada ente do governo deve cumprir seu papel. Para isso, o MDS estabeleceu algumas atribuições para cada nível de governo, entre elas estão:

Governo federal

No nível federal, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é responsável pela gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família.

Entre as competências da Senarc estão: formulação de procedimentos e instrumentos de gestão; apoio técnico e financeiro a estados e municípios (IGD-M e IGD-E); disponibilização de canais de comunicação a gestores(as) e beneficiários(as); articulação com outros órgãos e integração de ações complementares; além de avaliação e monitoramento do Programa.

A Senarc responde ainda pela gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é o agente operador do Bolsa Família. A Caixa, por sua vez, é responsável pela geração da folha e pelo pagamento dos benefícios, interagindo de forma direta com os municípios, ao prestar suporte aos gestores municipais e às famílias beneficiárias.

Governo estadual

Os estados possuem um papel fundamental na gestão do Programa Bolsa Família. Entre suas atribuições estão: coordenação intersetorial e articulação para o acompanhamento das condicionalidades; capacitação e apoio técnico aos municípios; execução dos recursos financeiros (IGD-E); e fortalecimento do controle e da participação social.

Governo municipal

Os municípios são responsáveis pela gestão local do Bolsa Família. O(a) gestor(a) municipal do programa e sua equipe têm as seguintes atribuições:

- articulação com as áreas de educação, saúde — no acompanhamento das condicionalidades — e com a assistência social, no acompanhamento de famílias beneficiárias;

- gestão de benefícios;
- execução dos recursos financeiros (IGD-M);
- acompanhamento e fiscalização das ações;
- fortalecimento do controle e da participação social.

Já que um dos objetivos do Programa é quebrar o ciclo da pobreza, a Gestão Municipal deveria montar uma equipe para acompanhar as famílias beneficiárias que possuem potencial empreendedor e encaminhar para os órgãos competentes que tratam sobre a formalização de microempreendedores individuais, como um deles, o SEBRAE.

O Sebrae é um dos órgãos mais conhecidos do pequeno empresário brasileiro, e que dar todo suporte de que se precisa para abrir uma empresa, bem como presta consultoria para resolver pequenos problemas pontuais do negócio.

Outra estratégia de aumento de renda seria economia solidária. Para Cunha (2002) a Economia Solidária também pode ser entendida como uma forma de geração de renda no coletivismo, o que proporciona uma maior distribuição da riqueza gerada pela classe operária de uma determinada sociedade. Apresentando uma distribuição de renda mais igualitária.

A Economia Solidária pode também ser entendida como uma estratégia de resistência e de enfrentamento às mutações atuais da relação capital-trabalho, surgindo uma nova relação social de produção a partir desse fenômeno Eidewein (2009).

Porém, ao mesmo tempo, o fato de os trabalhadores estarem reunidos em pequenos e/ou grandes grupos, através de modos de organização e relações de trabalho diferentes dos instituídos ao longo da era industrial e pós-industrial, a ES pode ser compreendida como uma estratégia de resistência e enfrentamento às mutações contemporâneas da relação capital-trabalho. Pode-se dizer que se está diante de um fenômeno que vem se constituindo a partir da contradição entre a reprodução e a transformação das relações sociais de produção (EIDELWEIN, 2009, p.17).

A ampliação do número de empreendimentos solidários e organizações apoiadoras se deram através de ações da sociedade civil organizada, denominadas “movimentos sociais”, principalmente por organizações do terceiro setor. É oportuno ressaltar que essas organizações fomentam a Economia Solidária, empreendendo experiências produtivas que tem como um dos objetivos o benefício econômico, assumindo o papel de geração de trabalho e renda. Pode se dizer que para esse

autor a geração de trabalho e renda na comunidade de forma coletiva reduz as desigualdades sociais (MELO,2006).

CAPÍTULO III

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PARINTINS-AM

Para poder caracterizar os beneficiários do Programa Bolsa Família, faz-se necessário apontar os aspectos socioeconômicos da cidade de Parintins, de forma que todos entendam o perfil das famílias beneficiárias.

3.1. Aspectos Socioeconômicos do Município de Parintins

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a população do município era igual a 102.033 habitantes, sendo 68,5% das pessoas residentes em área urbana (69.890 hab.) e 31,50% (32.143 hab.) em área rural e com uma área territorial de 5.952 km².

Entre 2000 a 2010 foi verificada ampliação da população idosa que cresceu 2,71% em média ao ano. Em 2000, este número representava 6% da população, já em 2010 detinha 7,1% do total da população municipal.

Tabela 1: Distribuição da população por faixa etária:

Idade	Parintins		Amazonas		Brasil	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
0 a 4 anos	5.905	5.771	188.508	182.807	7.016.614	6.778.795
5 a 9 anos	6.675	6.297	195.961	188.308	7.623.749	7.344.867
10 a 14 anos	6.933	6.700	203.204	197.225	8.724.960	8.440.940
15 a 19 anos	6.011	5.661	182.739	182.055	8.558.497	8.431.641
20 a 24 anos	4.666	4.498	170.186	169.446	8.629.807	8.614.581
25 a 29 anos	4.042	4.024	161.251	162.153	8.460.631	8.643.096
30 a 34 anos	3.539	3.395	142.484	143.036	7.717.365	8.026.554
35 a 39 anos	2.973	2.760	116.779	116.053	6.766.450	7.121.722
40 a 44 anos	2.461	2.234	98.237	93.807	6.320.374	6.688.585
45 a 49 anos	2.162	1.974	80.095	77.238	5.691.791	6.141.128
50 a 54 anos	1.867	1.633	63.713	62.231	4.834.828	5.305.231
55 a 59 anos	1.394	1.305	48.371	47.873	3.902.183	4.373.673
60 a 64 anos	1.092	1.065	34.510	35.037	3.040.897	3.467.956
65 a 69 anos	869	763	25.717	26.005	2.223.953	2.616.639
70 a 74 anos	694	602	17.663	18.906	1.667.289	2.074.165

75 a 79 anos	499	498	11.747	12.939	1.090.455	1.472.860
80 a 84 anos	295	290	6.750	8.053	668.589	998.311
85 a 89 anos	140	155	3.335	4.494	310.739	508.702
90 a 94 anos	56	65	1.354	2.051	114.961	211.589
95 a 99 anos	19	26	426	823	31.528	66.804
Mais de 100 anos	12	13	149	266	7.245	16.987

Fonte: Diagnóstico Socioterritorial (MDS)

Dos 102.033 habitantes registrados em 2010, 52.304 habitantes foram contabilizados sendo do sexo masculino, equivalente a (51,26%) da população do município e 49.729 do sexo feminino, representando (48,73%).

Apesar de Parintins ser o 2° mais populoso do Estado do Amazonas, ficando atrás apenas da capital, Manaus. Em comparação com o ano de 2009, houve um decréscimo de (-4,86) no índice de crescimento populacional do município. Isso pode ocorrer, porque muitas pessoas podem ter migrado para Manaus em busca de oportunidade de emprego e renda e para outras regiões do país. Já que em Parintins, o IDH.

Anos	População	Crescimento da População (%)
2001	93.883	—
2002	96.750	3,05
2003	99.813	3,17
2004	105.002	5,2
2005	109.150	3,95
2006	112.636	3,19
2007	102.044	-9,4
2008	105.742	3,62
2009	107.250	1,43
2010	102.033	-4,86

Fonte: IBGE / Censo Demográfico 2010

ASPECTOS ECONÔMICOS

A atividade de maior importância no setor primário do município é a Pecuária, onde a principal cultura é a criação de bovinos, em seguida a criação de suínos. Sua produção é destinada para o consumo local e o excedente é exportado para outros municípios, a economia do município é praticamente fundamentada neste setor.

Tabela 3: PECUÁRIA - EFETIVO DE REBANHOS (Por Cabeças)											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Asinino	2	2	3	5	5	5	6	10	-	-	-
Bovino	99.897	101.994	105.563	107.146	112.503	115.878	119.839	107.312	141.394	143.090	147.3
Bubalino	11.804	11.816	12.170	12.353	12.971	13.619	14.095	8.448	15.864	16.054	16.61
Caprino	2.633	2.793	2.904	2.948	3.095	3.249	3.346	2.823	4.000	4.048	4.533
Eqüino	2.724	2.835	2.920	2.963	3.111	3.111	3.204	3.100	1.500	1.518	1.593
Galinha	22.205	24.203	26.139	26.531	27.858	29.560	31.629	32.752	36.190	36.624	40.28
Galo	37.226	40.576	44.633	45.302	47.567	42.025	44.546	41.014	30.000	30.360	44.02
Muar	30	30	31	32	34	34	37	47	-	-	-
Ovino	4.302	4.607	4.791	4.863	5.106	5.361	5.521	4.095	5.000	5.060	5.515
Suíno	8.283	9.023	9.864	10.012	10.513	10.166	10.470	12.938	11.160	11.294	12.42

Fonte: IBGE - Pesquisa Pecuária Municipal

Quanto à cultura permanente o destaque vai para o cultivo de abacate, banana, cacau, café, caju, coco, laranja, limão e tangerina.

Tabela 4: AGRICULTURA - QUANTIDADE PRODUZIDA											
Gêneros/ Anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Abacate ⁽³⁾	252	63	63	63	63	--	--	19	--	--	--
Banana ⁽²⁾	3.918	1.549	1.549	5.497	5.643	2.495	2.495	2.473	3.395	3.960	4.524
Cacau ⁽³⁾	8	8	9	2	3	--	--	--	--	--	21
Café ⁽³⁾	10	3	2	2	6	--	--	--	--	--	--
Castanha de Caju ⁽³⁾	3	5	5	5	--	--	--	--	--	--	--
Côco-de-baía ⁽¹⁾	3	3	15	4	--	--	--	--	120	124	153
Goiaba ⁽³⁾	28	1	1	1	1	--	--	--	--	--	--
Guaraná ⁽³⁾	19	15	14	14	20	27	27	27	13	13	2
Laranja ⁽³⁾	853	107	104	108	108	47	47	117	28	32	81
Mamão ⁽³⁾	138	24	24	24	24	30	30	12	--	--	50
Manga ⁽³⁾	522	40	40	40	40	--	--	--	--	--	--
Maracujá ⁽³⁾	952	378	378	98	75	2	18	--	27	29	38
Tangerina ⁽³⁾	156	20	20	50	50	--	--	--	--	--	--
Abacaxi ⁽¹⁾	351	80	80	60	60	40	43	6	144	148	--
Arroz ⁽³⁾	207	207	276	240	240	100	184	100	92	92	70
Batata Doce ⁽³⁾	4	4	40	40	--	--	--	--	--	--	32
Cana de Açúcar ⁽³⁾	875	875	1.190	3.000	1.600	6.500	6.500	6.500	3.200	3.298	7.750
Feijão ⁽³⁾	558	558	558	532	520	70	70	52	151	150	64
Juta ⁽³⁾	96	96	112	196	196	394	394	408	--	--	41
Malva ⁽³⁾	350	293	483	490	500	1.265	1.265	1.319	499	620	643
Mandioca ⁽³⁾	39.513	39.513	39.513	11.500	11.500	2.700	2.700	96	57.600	58.344	65.90
Melancia ⁽³⁾	622	250	250	300	300	650	650	60	250	256	316
Melão ⁽³⁾	23	30	30	--	30	--	--	--	--	--	--
Milho ⁽³⁾	1.022	448	448	294	280	200	200	199	600	600	500

Tomate ⁽³⁾	80	80	165	40	40	--	--	--	--	--	27
-----------------------	----	----	-----	----	----	----	----	----	----	----	----

Nota: (1) Mil Frutos, (2) Mil Cachos, (3) Toneladas

Fonte: IBGE - Produção Agrícola Municipal

A pesca é efetuada tanto para o consumo local quanto para exportação para outros municípios. A avicultura está voltada para a criação doméstica, tendo como principais criações a galinha, em seguida os perus, patos, marrecos e gansos. Completando o setor primário, o extrativismo é pouco representativo na formação deste setor.

Tabela 5: EXTRAÇÃO VEGETAL - QUANTIDADE PRODUZIDA (TONELADAS)											
Gêneros / Anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentícios	15	15	17	17	17	18	18	19	19	19	24
Açaí FR	5	5	6	6	6	6	7	7	7	7	9
Castanha do	9	10	11	11	11	11	11	12	12	12	15
Borrachas	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Hevea LC	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Fibras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piaçava	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Carvão Vegetal	23	24	25	26	26	26	27	28	28	29	35
Lenha M ³	44.724	46.870	49.682	50.200	50.450	51.706	52.740	54.323	54.849	55.340	58.600
Madeira em	4.754	4.986	5.285	5.300	5.350	5.459	5.568	5.736	6.023	6.083	8.120
Oleaginosos	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Copaíba O	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Legenda: FR: Frutos, LC: Látex Coagulado, CE: Cera, M³: Metros Cúbicos, O: Óleo.

Fonte: IBGE - Pesquisa Pecuária Municipal

O setor secundário do município é composto basicamente por micro e pequenas empresas, como indústria madeireira, alimentícia, gráfica, naval, entre outras.

O setor terciário de Parintins conta com vários estabelecimentos comerciais varejistas e atacadistas com uma grande variedade de produtos. No que tange aos serviços, destacam-se oficinas mecânicas, eletrônicas, hotéis, pousadas, restaurantes, clínicas médicas e outros. A falta de emprego no município faz com que a maior parte da população trabalhe neste setor, já que a grande oferta dos empregos formais no município decorre do serviço público.

As 07 (sete) principais atividades econômicas do município Parintins, consideradas suas principais frequências, estão discriminadas com as respectivas participações percentuais, no contexto municipal: Comércio Varejista (16,08%), Construção (0,25%), Administração Pública (70,71%) Indústria de

Transformação (3,03%), Serviços (7,93), Serviços de Utilidade Pública (1,79%) e Agropecuária (0,22%).

Em termos de geração de emprego, as principais atividades econômicas do município em 2010 foram: Administração Pública (70,71%) destaque para o aumento dos professores na educação de jovens e adultos, Comércio (16,07%) destaque para vendedor de comércio varejista, e Serviços (7,92%) destaque para trabalhadores de serviços de limpeza e conservação.

As Principais atividades econômicas do Município, em 2009, considerada suas principais frequências, estão discriminadas com as respectivas participações percentuais, no contexto municipal: Agropecuária com (14,14%), Indústria com (9,85%) e Serviços com (72,48%). Representando respectivamente, (0,13%), (0,09%) e (0,67%) do Potencial Econômico do Estado.

Segundo IBGE, no ano de 2009, Parintins obteve um PIB de R\$ 460,522 milhões, o que equivale a 0,93% de todo estado, ocupando a 4ª posição no ranking dos municípios do Amazonas em relação ao PIB, já seu PIB Per Capita, no mesmo ano foi de R\$ 4.293,91 mil. Comparando o PIB Per capita de 2004 com o de 2009, comprova-se que num intervalo de quatro anos a renda da população parintinense cresceu 62,16%.

Tabela 6: PIB PER CAPITA R\$ (1,00)	
2004	2009
R\$ 2.669	R\$ 4.293,91

Fonte: IBGE-Censo 2010

Na tabela abaixo é possível visualizar a composição do PIB municipal, e quanto cada um representa em relação ao todo.

Tabela 7: PIB - PRODUTO INTERNO BRUTO - A Preço de Mercado (Milhões)								
Setores/ Anos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AGROPECUÁRIA	45.151	34.247	35.500	41.571	48.973	35.675	58.648	65.135
INDÚSTRIA	17.207	19.106	28.440	24.130	31.482	37.417	41.241	45.374
SERVIÇOS	129.647	148.979	165.132	202.951	257.233	270.622	291.900	333.765
IMPOSTOS	7.996	8.205	7.865	10.118	15.263	15.254	13.874	16.247
TOTAL	200.001	210.537	236.937	278.770	352.951	358.968	405.664	460.52

Fonte: SEPLAN/AM

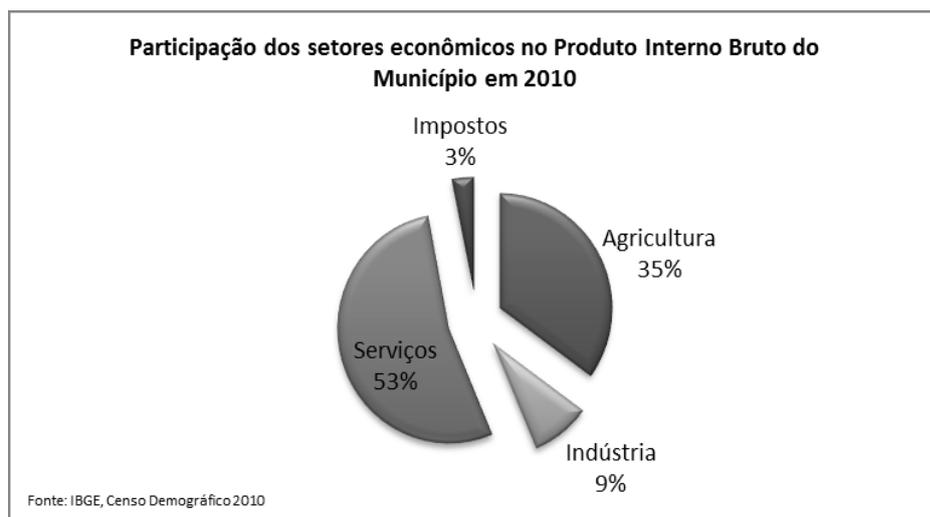
A participação dos setores econômicos no Produto Interno Bruto manteve-se com crescimento constante, ao longo do período 2002/2008. Dentre os setores que compõem o PIB, o de Serviço foi o que apresentou maior crescimento, variando de 64,8% (2002) a 71,9% (2008).

Setores/ Anos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AGROPECUÁRIA	22,58	16,27	14,98	14,91	13,88	9,94	14,46	14,14
INDÚSTRIA	8,6	9,07	12	8,66	8,92	10,42	10,17	9,85
SERVIÇOS	64,82	70,76	69,69	72,8	72,88	75,39	71,95	72,48
IMPOSTOS	4	3,9	3,32	3,63	4,32	4,25	3,42	3,53
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: SEPLAN/AM

Entre 2006 e 2010, segundo o IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 91,4%, passando de R\$ 353,0 milhões para R\$ 675,4 milhões. O crescimento percentual foi superior ao verificado no Estado que foi de 52,7%. A participação do PIB do município na composição do PIB estadual aumentou de 0,90% para 1,13% no período de 2006 a 2010.

Gráfico 1



Fonte: Ministério de Desenvolvimento e Combate à fome (2016).

O setor de serviços representou a maior parte de participação no PIB em 2010, 53%, enquanto que a agricultura 35%, a indústria 9% e a arrecadação de impostos 3%.

A estrutura econômica municipal demonstrava participação expressiva do setor de Serviços, o qual responde por 53,4% do PIB municipal. Cabe destacar o setor secundário ou industrial, cuja participação no PIB era de 8,6% em 2010 contra 8,9% em 2006. Em sentido contrário verificado no Estado, em que a participação industrial decresceu de 38,5% em 2006 para 36,7% em 2010.

Quanto à taxa de PIB nominal entre 2006 a 2010, a agricultura obteve o crescimento de 383,3% a nível de município e em todo o Estado, o crescimento foi de 88,5%.

Em 2015, o PIB do município obteve sua maior elevação da Agricultura, com 357.305, seguido de Serviços com 215.124 e Indústria 47.573.

Segundo definição do PNUD/Atlas de Desenvolvimento Humano, a elaboração do IDH tem como objetivo oferecer um contraponto a outro indicador, o Produto Interno Bruto (PIB), e parte do pressuposto que para dimensionar o avanço não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Com base neste conceito o IDH Municipal é de 0,696, a Educação alcança 0,855 e o IDH de Renda é 0,527, no ranking dos municípios do estado, a cidade ocupa 6a posição em relação seu IDH Municipal.

Tabela 9: IDH - Índice de Desenvolvimento Humano		
ÍNDICES	1991	2000
IDH – Educação	0,791	0,855
IDH – Renda	0,546	0,527
IDH – Longevidade	0,636	0,705
IDH – Municipal	0,658	0,696

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano/ PNUD.

Encontram-se abaixo da linha da pobreza pessoas cuja soma da renda familiar por integrante é menor do que meio salário mínimo. No município, a intensidade de pobreza passou de 52,83% em 1991 para 57,26% em 2000.

Tabela 10: INDICADORES DE POBREZA (%)		
ÍNDICES	1991	2000
Indigentes	38,13	43,47
Crianças Indigentes	44,24	53,23
Intensidade de Indigência	43,46	49,56
Pobres	68,08	68,76
Crianças Pobres	74,04	77,96
Intensidade de Pobreza	52,83	57,26

Fonte: Atlas de Desenvolvimento / PNUD – 2000

SAÚDE

Na área da saúde, no ano de 2010, Parintins possuía 02 Hospitais Gerais, 12 Centros de Saúde/Unidade Básica de Saúde, 05 Policlínicas, 02 Clínica/Ambulatório Especializado e 1 Consultório Isolado, totalizando uma somatória de 33 estabelecimentos de saúde. Distribuídos nesses estabelecimentos o município dispões de 113 Médicos, 51 Enfermeiros, 64 Técnicos e 135 Auxiliares de Enfermagem, contabilizando o total de 199 pessoas trabalhando na equipe de enfermagem do município, além de 01 Técnico de Enfermagem do Trabalho. Referente ao fluxo de pacientes diário, o sistema de saúde atende 10 pacientes por demanda espontânea, 03 por demanda referenciada e 21 pacientes por demanda espontânea referenciada. Esses números são correspondentes ao Sistema de Saúde Municipal, Estadual e Federal.

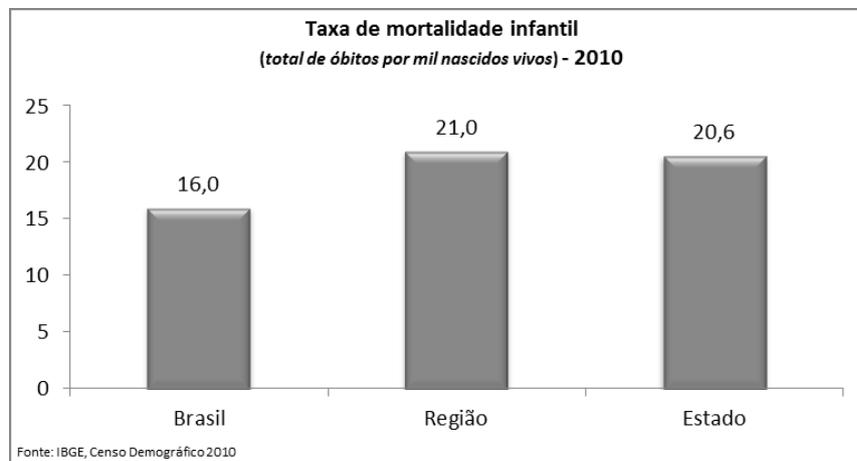
Tabela 11: Unidades Físicas	
Total de Unidades de Saúde	38
Hospitais Gerais	2
Centro de Saúde/Unidade Básica de Saúde	13
Postos de Saúde	
Policlínicas	5
Clínica/Ambulatório Especializados	3
Consultório Isolado	2
Unidade Móvel Terrestre	1
Pessoal	

Médicos	113
Enfermeiros	57
Técnicos e Auxiliares de Enfermagem	199
Técnicos e Auxiliares de Enfermagem do Trabalho	1
Fluxo de Clientela	
Demanda Espontânea	12
Demanda Referenciada	3
Demanda Espontânea e Referenciada	22

Fonte: Ministério de Saúde - DATASUS - 20

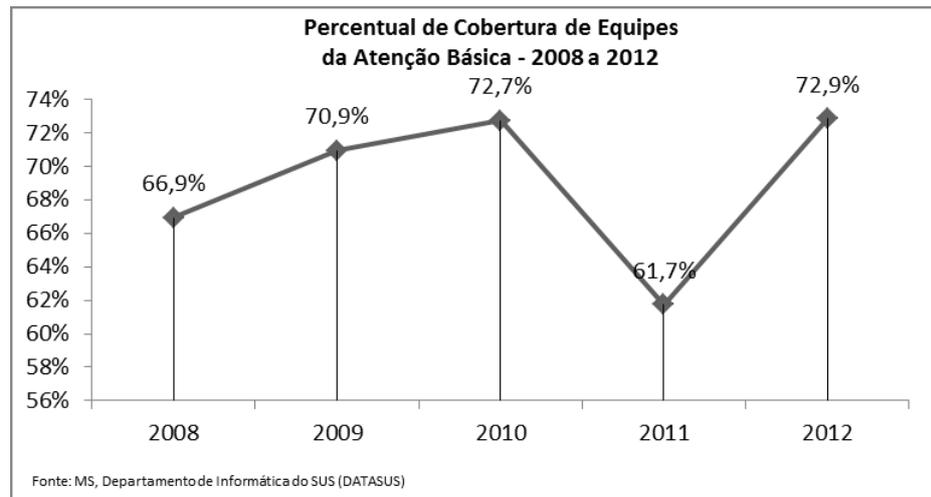
Os dados do Ministério da Saúde são importantes para diagnosticar a situação da área no seu município. No tocante à mortalidade infantil, o número de óbitos infantis foi de 32 crianças, ao passo que no Estado o número de óbitos infantis foi de 1.141 crianças e a taxa de mortalidade infantil foi de 15,12 crianças a cada mil nascimentos.

Gráfico 2



Fonte: Ministério de Desenvolvimento e Combate à fome (2016).

As consultas de pré-natal são importantes para a saúde da mãe e da criança. No município, 31% dos nascidos vivos em 2011 tiveram suas mães com 7 ou mais consultas de pré-natal.

Gráfico 3

Fonte: Ministério de Desenvolvimento e Combate à fome (2016).

De acordo com dados do Ministério da Saúde, ocorreu um aumento na cobertura populacional estimada pelas equipes de atenção básica no município. Em 2008, a cobertura era de 66,94% e aumentou para 72,85% em 2012.

É importante ressaltar as condições de saneamento e serviços correlatos do município, que interferem nas condições de saúde da população. Dados do Censo Demográfico de 2010 revelaram que na área rural do seu município, a coleta de lixo atendia 97,4% dos domicílios. Quanto à cobertura da rede de abastecimento de água, o acesso nessa área estava em 23,1% dos domicílios particulares permanentes e 2,8% das residências dispunham de esgotamento sanitário adequado. No caso da área urbana, o gráfico abaixo fornece a distribuição desses serviços para os domicílios particulares permanentes:

EDUCAÇÃO

Conforme dados do último censo demográfico em 2010, a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 5,7%. Na área urbana, a taxa era de 4,6% e na zona rural era de 8,1%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, a taxa de analfabetismo era de 4,0%. A taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais no município é menor que a taxa do Estado.

No ano de 2010, segundo dados do Ministério da Educação/INEP - Censo

Educacional/IBGE, o município contabilizava 286 escolas, considerando 121 de ensino Pré-Escolar, 165 do Ensino Fundamental e 12 escolas no Ensino Médio. De acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, realizado pelo Ministério da Educação, em 2009, o município recebeu notas 4,6 e 4,3 respectivamente, na Educação fundamental nos anos iniciais e na dos anos finais. Ainda em 2010, existiam 29.007 alunos matriculados, distribuídos em: 4.052 discentes do ensino Pré-Escolar, 22.468 do Ensino Fundamental e 6.539 alunos de Ensino Médio. E para atender a demanda escolar o município contava com 1.277 docentes distribuídos em 146 docentes para o ensino Pré-Escolar; 871 para o ensino Fundamental e; 260 professores para o Ensino Médio do município. Parintins conta ainda com 5 unidades de Ensino Superior, sendo duas instituições públicas (UEA e UFAM) e 3 universidades de ensino a distância (FTC Salvador,FAEL e UNOPAR) . Nos cursos presenciais estão matriculados, segundo dados do Ministério da Educação, cerca de 2.604 alunos em graduação nas diferentes áreas, nos mais variados cursos.

Tabela 12: Ensino Pré-Escolar – 2011	
Escolas	121
Matrículas	4.052
Docentes*	146
Ensino Fundamental – 2011	
Escolas	165
Matrículas	22.468
Docentes*	871
Ensino Médio – 2011	
Escolas	12
Matrículas	6.539
Docentes*	260
Ensino Superior – 2009	
Faculdades (Públicas)	2
Matrículas**	2.604
Faculdades (Privadas)***	3

Fonte: Ministério da Educação/ INEP; Censo Educacional/ IBGE

* Números referentes a 2009

** Matrículas referentes ao ano de 2009

*** Universidades de Ensino á Distância

De acordo com o Índice de Educação Básica-IDEB, o município de Parintins conta com uma taxa baixa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental, nos anos iniciais, aumentando, principalmente, nos anos finais e Ensino Médio, encontrando-se respectivamente com os seguintes índices (14,2%), (32,9%) e

(44,1%).

Comparando com a taxa do país que corresponde, respectivamente, (18,50%), (29,6%) e (34,5%).

Em relação á taxa de Abandono, o município mantém o nível inferior no Ensino Fundamental - anos iniciais e finais e Ensino Médio correspondendo, respectivamente a (1,0%), (3,4%) e (5,9%).

Em comparação com aos indicadores do país, referentes á (1,80%), (7,10%) e (10,3%), na devida ordem.

A taxa de Aprovação encontra-se como acima da média brasileira nos Ensino Fundamental nos anos iniciais, finais, registrando mutuamente, (90,4%), (88,8%) com um aumento significativo no índice de aprovados no Ensino Médio, correspondente a (96,6%), enquanto as médias do país encontram-se em (95,0%), (92,6%) e (90,3%).

A taxa de Reprovação do município está registrada como inferior à média do país referente ao Ensino Fundamental nos anos iniciais e anos finais e ao Ensino médio, registrando as taxas de (4,0%), (4,0%) e (3,8%), enquanto as médias do Brasil são respectivamente, (8,30%), (12,60%) e (12,50%).

A tabela abaixo demonstra, em termos quantitativos, a porcentagem das taxas de Distorção Idade-Série, taxa de Abandono, taxa de Aprovação e taxa de Reprovação. Dados extraídos do Ministério da Educação que são responsáveis por medir o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEA.

Tabela 13

Discriminação	Taxa de Distorção Idade-Série			Taxa de abandono		
	Ensino Fund. Anos Iniciais	Ensino Fund. Anos Finais	Ensino Médio	Ensino Fund. Anos Iniciais	Ensino Fund. Anos Finais	Ensino Médio
Parintins	14,20%	32,90%	44,10%	1,00%	3,40%	5,90%
Amazonas	28,50%	46,10%	51%	4,90%	4,70%	10,20%
Região Norte	30,70%	40,70%	50%	4,10%	9,00%	14,70%
Brasil	18,50%	29,60%	34,50%	1,80%	7,10%	10,30%
Discriminação	Taxa de Aprovação			Taxa de Reprovação		

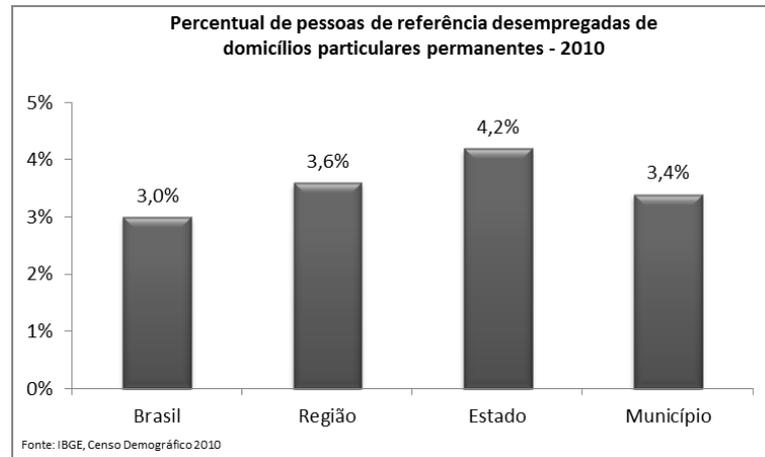
	Ensino Fund. Anos Iniciais	Ensino Fund. Anos Finais	Ensino Médio	Ensino Fund. Anos Iniciais	Ensino Fund. Anos Finais	Ensino Médio
Parintins	95,00%	92,60%	90,30%	4,00%	4,00%	3,80%
Amazonas	81,90%	80,20%	81,70%	13,20%	10,80%	8,10%
Região Norte	84,50%	80,60%	74,70%	11,40%	12,30%	10,60%
Brasil	89,90%	82,70%	77,20%	8,30%	12,60%	12,50%

Fonte: IDEB

De acordo com os dados do INEP, em 2012, a taxa de distorção idade-série no ensino fundamental foi de 12% do 1° ao 5° ano e de 25,5% do 6° ao 9° ano. A taxa de distorção idade-série no ensino fundamental municipal foi menor, quando comparada às taxas da Região Norte, menor que a do estado e menor que a do Brasil. A taxa de distorção idade-série no ensino médio do município foi maior que a taxa do Brasil, menor que a região e menor que a do Estado.

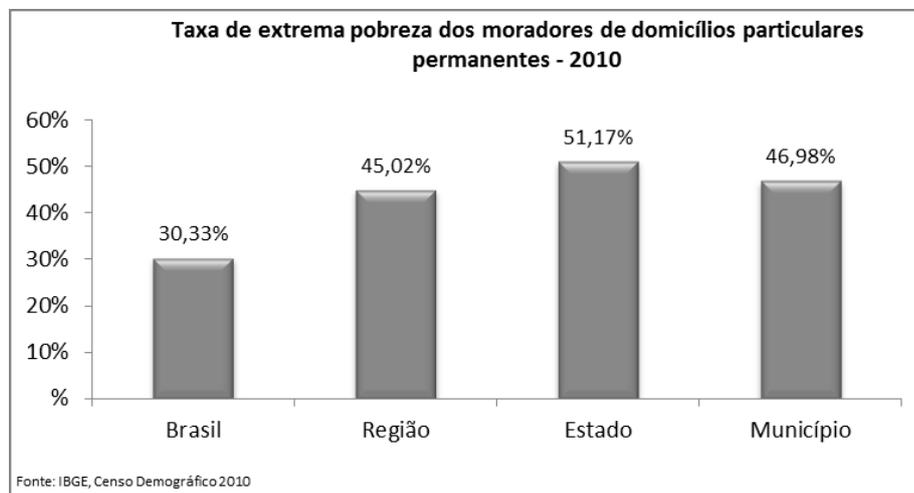
MERCADO DE TRABALHO

Os dados do Censo Demográfico e do Ministério do Trabalho e Emprego possibilitam um diagnóstico sobre o mercado de trabalho. Os dados do Censo permitem conhecer a inserção ou não das pessoas no mercado de trabalho. O percentual de pessoas de referência do domicílio desempregada no município é de 3,4% e é menor que a do Estado, conforme gráfico a seguir com dados do Censo de 2010.

Gráfico 4

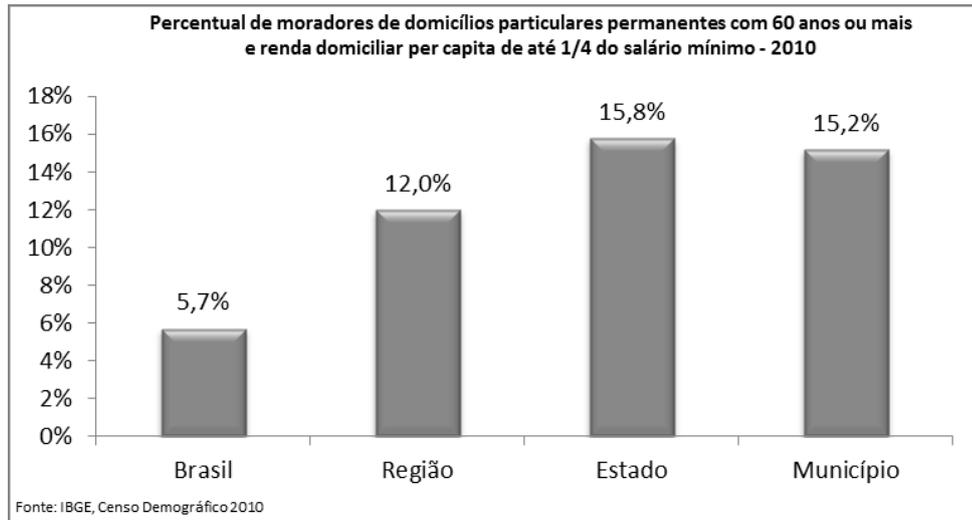
PERFIL SOCIOASSISTENCIAL

Conforme os dados do Censo Demográfico 2010, no município, a taxa de extrema pobreza da população era de 46,98%.

Gráfico 5

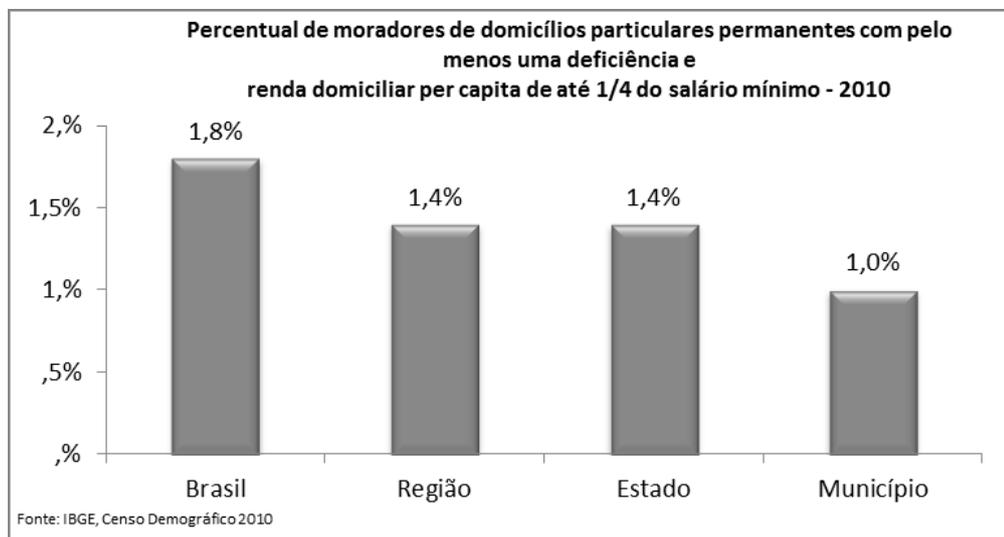
Fonte: Ministério de Desenvolvimento e Combate à fome (2016).

Em 2000, o percentual de moradores com 60 anos ou mais com renda per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo era de 4,6%, percentual esse que diminuiu para 15,2% no Censo de 2010.

Gráfico 6

Fonte: Ministério de Desenvolvimento e Combate à fome (2016).

No município, 1,6% da população tinha pelo menos uma deficiência grave, dessas pessoas 1% tinha renda per capita de até % do salário mínimo.

Gráfico 7

Fonte: Ministério de Desenvolvimento e Combate à fome (2016).

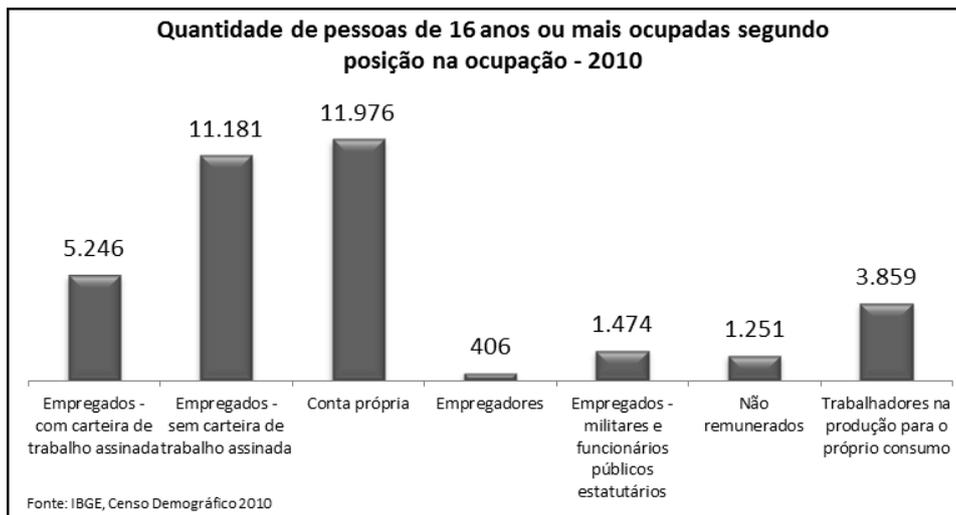
Em relação à população de 16 anos ou mais em situação de informalidade, o percentual observado foi de 37,9%. Já em relação à população de 10 a 13 anos ocupada, o percentual observado foi de 8,6%.

Tabela 14

Censo Demográfico	Pessoas de referência do domicílio desempregadas	População de 16 anos ou mais em situação de informalidade	População de 10 a 13 anos ocupada
2010	3,4%	37,9%	8,6%

Fonte: Ministério de Desenvolvimento e Combate à fome (2016).

A distribuição das pessoas ocupadas por posição na ocupação mostra que 14,8% tinham carteira assinada, 31,6% não tinham carteira assinada, 33,8% atuam por conta própria e 1,1% de empregadores. Servidores públicos representavam 4,2% do total ocupado e trabalhadores sem rendimentos e na produção para o próprio consumo representavam 14,4% dos ocupados.

Gráfico 8

Fonte: Ministério de Desenvolvimento e Combate à fome (2016).

3.2. A dimensão técnico-operativa dos profissionais que trabalham com as famílias beneficiárias do PBF.

A Central de Cadastramento Único é o local onde funciona desde 2001, o início do Programa Bolsa Família (quando ainda existia Bolsa Escola), e é também o ambiente disponibilizado para a realização das entrevistas junto às pessoas que querem ser incluídas no CadÚnico, sistema online onde as informações relativas ao endereço da família, composição familiar, dados pessoais, educação, saúde, renda, despesas entre outras são incluídas tanto para quem pretende ser beneficiário do

Bolsa Família, como para aqueles que querem receber o BPC – Benefício de Prestação Continuada e participarem de outros programas do Governo. Esse setor é vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação – SEMASTH.

O município de Parintins é considerado de grande porte, com nível de habilitação Plena do município no SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Para que a pesquisa sobre a Dimensão Técnico-operativa fosse realizada, buscou-se fazer uma entrevista com a Coordenadora do Programa, outra com Operador Máster e por último, com o Gestor do PBF, que assumia o mesmo cargo de Secretário Municipal da Assistência Social.

Durante a pesquisa foi constatado, por meio das respostas das entrevistas e observação que o Programa possui um Operador Máster e dois auxiliares, ambos verificam o pagamento dos beneficiários do mês no Sibec (Sistema de benefícios ao cidadão), realizam bloqueio por descumprimento de condicionalidades, desbloqueio por regularização ou atualização cadastral e todo o processo operacional dos benefícios junto à Caixa Econômica Federal. Para a realização de entrevistas dos possíveis beneficiários existem 12 (doze entrevistadores), em 2012 eram seis; em seguida 15 (quinze) digitadores são responsáveis pela inserção dos dados da entrevista no Cadúnico (Cadastro Único), além disso, 2 (dois) recepcionistas organizam as filas e prestam informações ao público e 01 (um) profissional executa o trabalho de serviços gerais (limpeza, lanche, organização de matérias etc.). Somente uma assistente social realiza o acompanhamento das famílias beneficiárias, fiscalização e visitas periódicas.

De todos os profissionais que trabalham com o PBF na Central, 13 têm o Ensino Médio Completo, 05 possuem o Ensino Superior e apenas 03 possuem o Ensino Superior com Pós-graduação e apenas 04 desses profissionais são efetivos, os demais são contratos ou possuem cargo de confiança.

Os profissionais do Cadastro Único recebem capacitação, pelo menos, duas vezes por ano, a qual é realizada pela SEAS – Secretaria Estadual de Assistência Social.

A realização de visitas domiciliares e apuração de denúncias de beneficiários que recebem indevidamente são realizadas por apenas uma Assistente Social. A Coordenadora do PBF informou que a Assistente Social realizou 96 visitas

domiciliares de junho a setembro de 2014 e de setembro a Dezembro, 50 visitas. Isso demonstra o quanto há pouco investimento na contratação de profissionais para realizarem esse tipo de trabalho.

Outra forma de verificar se as denúncias realizadas pela população na Central de Cadastramento Único são verdadeiras é através de cruzamento de dados na RAIS – Relatório Anual de Informações Sociais disponibilizadas pelo Governo Federal que detalhe quais os beneficiários possuem algum tipo de vínculo empregatício, quer seja na esfera federal, estadual ou municipal, comparando-as com as contidas no Cadastro Único. Caso haja divergência das informações, é solicitado ao titular do benefício que atualize seus dados na Central.

A visita por apenas uma assistente social dificulta a eficiência das visitas, apuração de denúncias e emissão de relatórios sociais. Seria necessário que o poder público contratasse, pelo menos, uns 10 profissionais dessa área para que atendesse todas as demandas sociais.

Quanto à ambientação, o local onde as famílias são atendidas, dispõe de 04 salas, sendo uma para recepção, uma para entrevista e digitação dos formulários das entrevistas, uma para Operador Máster atender os beneficiários com problema de bloqueio ou para consulta de pagamento e uma para a Coordenadora e Assistente Social do Programa. Todas as salas são climatizadas. Existem 10 computadores para execução dos trabalhos e 50 cadeiras. São atendidas em média 50 famílias por dia. O cadastramento e atualização cadastral ocorrem quase o ano inteiro, vai desde fevereiro e/ou março até outubro e/ou novembro e é feito mensalmente levando em consideração a terminação do NIS – Número de Identificação Social contido no cartão do Bolsa Família dos beneficiários. São atendidas aproximadamente 100 pessoas ao dia.

Quando foi questionado o motivo do desligamento das famílias do PBF e sobre a aplicação dos recursos do IGD, tanto a Coordenadora quanto o Operador Máster não souberam responder. Ficou evidente ainda que não existe um controle das famílias que saíram do Programa por alcançarem autonomia econômica, quer seja por não preencherem mais o perfil por um emprego formal, ou por criarem seu próprio empreendimento.

Já a pesquisa realizada na SEMASTH aconteceu no início de agosto de 2015 com o Secretário da pasta, que prestou informações através de uma entrevista e forneceu dados referentes à Gestão do IGD e sua utilização para a oferta de cursos de qualificação profissional dos beneficiários do PBF. Segundo ele, o IGD-M é atualmente dividido em IGD-PBF e IGD-SUAS, o primeiro é destinado para aplicação da Gestão do Programa Bolsa Família, na aquisição de máquinas e equipamentos, capacitação dos profissionais que trabalham com as famílias beneficiárias, melhoria do ambiente de atendimento das famílias, entre outros. Enquanto o IGD – SUAS é destinado às ações da Secretaria de Assistência Social do Município.

Para o Secretário já houve momento em que os recursos do IGD atrasaram ou foi insuficiente para atender a demanda.

O IGD-M é calculado através da multiplicação da taxa de acompanhamento de frequência escolar, taxa de acompanhamento de agenda de saúde, taxa de cobertura qualificada de cadastros e taxa de atualização cadastral.

O Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa e do Cadastro Único, Caderno do IGD-M, disponível no site do MDS fornece a explicação como é feito esse cálculo. A Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar-TAFE é calculado pela divisão do número de adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF no município, com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes do PBF. E A Taxa de Acompanhamento de Agenda da Saúde – TAAS é calculado pela divisão do número de famílias beneficiárias com perfil de saúde no município com o número total das famílias beneficiárias com as condicionalidades de saúde cadastradas no município.

Já a Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros – TCQC calcula-se dividindo o número de cadastrados válidos de famílias com o perfil Cadastro Único, no município, pela quantidade de famílias estimadas como público-alvo do Cadastro Único no município. E a Taxa de Atualização Cadastral – TAC é calculada pela divisão do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF no município, atualizados nos últimos dois anos, pelo número de cadastros válidos com perfil Cadastro Único no município.

Embora em 2012, o TAFE correspondia a 0,87, o TAAS - 0,59, o TCQC – 1,00 e o TAC a 0,82. O teto de repasse do IGD-M PBF nesse período atingiu R\$ 49.134,80, mas só foi repassado R\$ 30.284,00 ao município/mês. E o IGD- SUAS foi transferido no mês de dezembro de 2012 no valor de R\$ 3. 769,76.

Enquanto que em 2014, o TAFE correspondia a 0,94, o TAAS – 0,68, o TCQC – 1,00, o TAC a 0,82. O teto de repasse do IGD-M PBF nesse ano atingiu R\$ 49.134,80, mas só foi repassado no valor de R\$ 26.939,68 ao município/mês. E o IGD- SUAS foi transferido no mês de dezembro de 2014 no valor de R\$ 6. 428,59.

Nos dois anos, 2012 e 2014, como demonstrado anteriormente, a Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros sempre alcança o índice máximo, 1,00; isto porque as atualizações cadastrais no município de Parintins acontecem todo ano, ao invés de dois em dois anos como recomendado pelo MDS.

Em 2013, o município de Parintins recebeu recursos do IGD –M PBF em média no valor de R\$ 26.576 por mês, sendo que em junho não recebeu e em setembro recebeu o IGD duas vezes, um no valor de R\$ 28.964,92 e outra parcela de R\$ 29.211,81. Esses valores foram obtidos no Portal Transparência do Governo Federal, pois não foram obtidos dados referente o IGD- SUAS desse período.

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social 2014/2017, em julho de 2013, o município tinha 11.530 famílias no Programa Bolsa Família. Isso representa 105,16 % do total estimado de famílias do município com perfil de renda do programa (cobertura de 105,16 %). Foram transferidos R\$ 2.172.506,00 às famílias beneficiárias do Programa em julho de 2013. De junho de 2011 (início do Plano Brasil Sem Miséria) a julho de 2013, houve aumento de 1,11 % no total de famílias beneficiárias.

Ainda conforme esse Plano, em março de 2013, o benefício do Brasil Carinhoso, inicialmente pago a famílias extremamente pobres com filhos de 0 a 15 anos, foi estendido a todas as famílias do Bolsa Família. Com a mudança todas as famílias do programa superam a extrema pobreza.

Esse Plano Municipal aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social em 25 de setembro de 2013, trata sobre as ações que a SEMASTH pretende desenvolver entre 2014-2017 e isso inclui a Gestão dos Recursos do IGD-M, por

exemplo, estimou-se que a Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação receberia do Governo Federal, através do MDS R\$ 71.500,00/ano do IGD-SUAS, o que seria insuficiente, pois a Secretaria precisaria de pelo menos R\$ 108.000/ano para as ações que iria executar. E de IGD-PBF disponível R\$ 350.540,00/ano, quando seria necessário R\$ 420.648,00.

A SEMASTH possui, desde 2010, em sua estrutura, três CRAS (Centros de Referências de Assistência Social) com capacidade para atendimento de 3.000 famílias, sendo dois situados na zona urbana e um na zona rural, cujo objetivo é dar suporte socioeducativo para pessoas com vulnerabilidades sociais, tais como dependentes químicos, pessoas fleumáticas, pessoas em situação de rua, pessoas com abandono material, pessoas que possuem oportunidade de emprego etc. E um CREAS (Centro de Referência Especial de Assistência Social) com capacidade para atendimento de 40 adolescentes que sofreram algum tipo de violência.

Uma das ações da SEMASTH, estabelecidas no Plano seria implementar melhoria na qualidade na gestão do CADÚNICO, PBF e de suas ações complementares nos CRAS SANTA RITA/CRAS PAULO CORRÊA/CRAS VILA AMAZÔNIA, com a meta de atender 12.000 famílias, capaz de causar os seguintes impactos: redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS; prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS; aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais; melhoria da qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS.

A outra ação seria implementar a Inclusão Produtiva no Município. Para isso, seria feita a elaboração de um Plano de Formação e Capacitação profissional para as famílias beneficiárias do PBF. A meta é atingir 2.558 usuários, o que resultaria na Criação de alternativas de trabalho e capacitação profissional de maneira mais significativa às famílias em situação de vulnerabilidade social, para reduzir as desigualdades sociais, que é a garantia fundamental preconizada na constituição federal.

A terceira ação contida no Plano é implementar de maneira efetiva nos CRAS em parceria com CADÚNICO na busca de dados. Isso inclui o acompanhamento pelo PAIF das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família

em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, cujos motivos sejam da assistência social, com a meta de atender 70 usuários, e os resultados seriam descentralização do atendimento às famílias que procuram o Cadastro Único, redução da ocorrência de situações de vulnerabilidades sociais no território de abrangência do CRAS e prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS.

O Secretário informou que na sua Gestão, parte dessas metas já foram alcançadas, principalmente pela descentralização do atendimento de demanda dos cadastramentos e atualizações dos beneficiários Bolsa Família, pois antes só era feito na Central de Cadastramento Único, e a partir de 2014, os atendimentos também ocorre, nos CRAS. E para ele vai melhorar na construção do novo prédio do CRAS/Paulo Correa em outro bairro, que possui pessoas com maior incidência de vulnerabilidades sociais e em situações de pobreza e extrema pobreza.

O Secretário da SEMASTH é o gestor do Programa Bolsa Família no Município de Parintins, sendo responsável também pela prestação de Contas junto ao MDS, já que recebe, via Fundo Municipal, os recursos do IGD-M.

Durante a entrevista foi destacado pelo Secretário que a SEMASTH possui uma equipe técnica responsável só de cuidar do acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF e com vulnerabilidades sociais cadastradas no CadÚnico, principalmente quando são ofertados os cursos de qualificação profissional. Para isso, são firmadas parcerias com instituições que investem nessa área, através do PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego).

O Pronatec Brasil Sem Miséria oferece gratuitamente cursos de qualificação profissional com duração mínima de 160 horas para cidadãos com mais de 16 anos de idade.

Custeados pelo MEC, os cursos são ministrados por instituições de reconhecida qualidade técnica, como as entidades do Sistema “S” (Senai, Senac), a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica e as redes estaduais, distrital e municipais de educação profissional e tecnológica (IFAM).

O aluno recebe todo o material escolar e didático, além da “assistência estudantil”, que consiste de alimentação e transporte, ou de recursos para custeá-los.

Em Parintins são mais de 50 opções de cursos em áreas como construção civil, serviços, hotelaria, comércio, bares e restaurantes, cuidador de idoso, Cuidador Infantil, Cabeleireiro, Maquiagem, operador de computador, eletricitista, auxiliar administrativo, entre outras. Há vagas para pessoas com diversos níveis de escolaridade, desde daqueles que tem letramento inicial até alunos com ensino médio, a depender do curso.

Ao proporcionar qualificação profissional, o Pronatec Brasil Sem Miséria aumenta as possibilidades de inserção de pessoas de baixa renda nas oportunidades de trabalho disponíveis.

Conforme o que está descrito no referido Plano, de janeiro de 2012 a junho de 2013, foram efetuadas **786** matrículas de em cursos ofertados pelo Pronatec Brasil Sem Miséria no município de Parintins em parceria com SENAI, SENAC, IFAM e Escolas Estaduais. Em 2013, foi pactuada a oferta de 1.009 vagas do Pronatec Brasil Sem Miséria no município.

A Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação – SEMASTH, costuma oferecer cursos de qualificação profissional para os beneficiários do Bolsa Família, escolhidos aleatoriamente por uma equipe da própria SEMASTH, segundo o que informou o gestor do Bolsa Família.

Em seguida as famílias beneficiárias são convocadas para comparecerem a SEMASTH e escolherem os cursos que pretendem participar. A oferta dos cursos se dá de forma esporádica em uma ou duas vezes por ano e são ofertados pois o Programa Bolsa Família dispõe de um recurso que visa a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho ou incentiva o empreendedorismo, conhecido como Índice de Gestão Descentralizada – IGD, que é repassado a prefeitura mensalmente para a gestão do programa.

TABELA 15

Levantamento dos cursos pactuados no ano de 2012, PRONATEC/MULHERES MIL, pelas instituições SENAC, SENAI e IFAM.

Relatório dos cursos ofertados pelo PRONATEC/MULHERES MIL no ano de 2012

Cursos	Vagas	Nº de inscritos
Almoxarife	--	70
Auxiliar de pessoal	--	20
Bombeiro civil	--	70
Condutor de visitantes	--	50
Criador de animais de pequeno porte	--	20
Monitor ambiental	--	47
Montagem e manutenção de computadores	--	57
Operador de máquinas e implementos agrícolas	--	53
Viveiricultor	--	40
Artesão em bordado à mão	--	28
Auxiliar administrativo	--	138
Auxiliar de cozinha	--	81
Cabeleireiro	--	21
Salgadeiro	--	40
Maquiador	--	21
Mecânico de manutenção e instalação de aparelhos de climatização e refrigeração	--	56

Fonte: Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação (2015).

Da tabela 15 que diz respeito à oferta de cursos de qualificação profissional em 2012, o curso mais demandado foi o de Auxiliar Administrativo, com 188 inscritos, em segundo lugar ficou o curso de Auxiliar de cozinha, com 81 inscritos, em terceiro os cursos de Almoxarife e Bombeiro Civil com 70 inscritos cada, em quarto lugar o curso de Montagem e Manutenção de Computadores, com 57 inscritos e em quinto lugar o curso de Mecânico de Manutenção e instalação de Aparelhos de Climatização e Refrigeração, com 56 inscritos.

TABELA 16

Levantamento dos cursos pactuados no ano de 2013, PRONATEC/MULHERES MIL, pelas instituições SENAC, SENAI e IFAM.

Relatório dos cursos ofertados pelo PRONATEC/MULHERES MIL no ano de 2013

Cursos	Vagas	Nº de inscritos
Auxiliar administrativo	--	82
Inspetor escolar	--	44
Montador e reparador de computadores	--	36
Operador de supermercados	--	51
Cuidador de idoso	--	46
Cuidador de crianças	--	54
Auxiliar de cozinha	--	40
Cabeleireiro	--	49
Montador e reparador de computadores	--	45
Operador de computador	--	46
Costureira	--	47
Mecânico de motores a diesel	--	32
Mecânico de motores de popa	--	26
Pedreiro de alvenaria	--	25
Soldador no processo eletrodo revestido aço carbono e aço baixa liga	--	50

Fonte: Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação (2015).

A tabela 16 sobre a oferta de cursos em 2013 evidencia que o curso com maior demanda foi mais uma vez o de Auxiliar Administrativo, com 82 inscritos, seguido pelo curso de Cuidador de Crianças, com 54 inscritos. O terceiro mais procurado foi o de Operador de Supermercados, com 51 inscritos, o quarto lugar ficou por conta do curso de Soldador no Processo Eletrodo Revestido Aço Carbono e Aço Baixa Liga, com 50 vagas e o quinto lugar ficou com o curso de Cabelereiro, que ficou com 49 vagas disponibilizadas.

TABELA 17

Levantamento dos cursos pactuados no ano de 2014, PRONATEC/MULHERES MIL, pelas instituições SENAC, SENAI e IFAM.

Relatório dos cursos ofertados pelo PRONATEC/MULHERES MIL no ano de 2014

Cursos	Vagas	Nº de inscritos
Agente de informações turísticas	15	23
Atendente de lanchonete	20	39
Cabeleireiro	20	33
Manicure e pedicure	20	44
Maquiador	20	46
Salgadeiro	15	31
Confeiteiro	15	45
Maquiador cênico	40	58
Operador de caixa	20	17
Vendedor	26	11
Operador de editoração eletrônica	26	89
Recepcionista em serviço de saúde	31	29
Camareira em meios de hospedagem	26	43
Massagista	30	58
Depilador	20	38
Representante comercial	20	35
Costureiro	30	32
Operador de computador	60	66
Montador e reparador de computador	29	34
Agente de limpeza e conservação	30	Cancelada
Espanhol aplicado a serviços turísticos	30	51
Inglês aplicado a serviços turísticos	30	53
Língua brasileira de sinais (libras) básico	30	44
Atendente de lanchonete	30	41
Inspetor escolar	30	62
Confeiteiro	36	60
Operador de computador	30	73

Mecânico de motor a diesel	36	50
Salgadeiro	25	43
Camareira em meios de hospedagem	25	43
Confeccionador de lingerie e moda praia	25	77
Confeiteiro	25	138
Artesão em bijóias	25	53

Fonte: Fonte: Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação (2015).

A tabela 17 que traz informação a respeito dos cursos ofertados no ano de 2014, demonstra que o curso que obteve uma demanda maior por vagas foi o de Confeiteiro, na qual 25 vagas foram disponibilizadas, tendo 138 inscrições, o curso de Operador de Editoração Eletrônica, com 26 vagas e 89 inscritos vem em segundo lugar, o terceiro lugar fica por conta do curso de Confeccionador de Lingerie e Moda de Praia, com 25 vagas e 77 inscritos, seguido do curso de Operador de Computador, com 30 vagas e 73 inscritos e o quinto lugar é ocupado pelo mesmo curso, porém com uma quantidade maior de vagas que ofertado anteriormente para atender a demanda, tendo 60 disponibilizadas para 66 inscritos.

Nas tabelas 1 e 2 não foi possível mostrar as informações referentes a quantidade de vagas ofertadas em cada curso de qualificação profissional já que esses dados não foram disponibilizados, porém na tabela 3 referente ao ano de 2014 é possível fazer a análise completa de quantidade vagas e total de inscritos, sendo observável que houve muitas mudanças nos cursos oferecidos desse ano, como a retirada do curso de Auxiliar Administrativo, que sempre tinha uma demanda muito grande em relação a outros cursos.

O curso oferecido tem grande valia para a inserção de pessoas no mercado de trabalho, porém ao analisar todos os cursos ofertados durante ao período de 2012 a 2014, nota-se que há uma carência quando a oferta de cursos na área de Empreendedorismo, como os de Elaboração de Plano de Negócio, Atitude Empreendedora e Noções para a Administração de Negócios, por exemplo. Já que pode ser uma alternativa eficaz para que se consiga chegar a autonomia econômica partir da criação do próprio negócio.

A pesquisa deixou evidente que em 2012 se inscreveram para o PRONATEC, 812 beneficiários do Bolsa Família e pessoas com vulnerabilidades sociais nos

cursos ofertados pelo SENAI, SENAC, IFAM, e o curso que recebeu maior demanda foi o de auxiliar administrativo, 138, ficando em segundo lugar o de auxiliar de cozinha, 81, e os menos requisitados foram os de auxiliar de pessoa, 20, criador de animais de pequeno porte, 20, cabeleireiro, 21 e maquiador, 21 inscrições. Em 2013 foram efetivadas 673 inscrições e em 2014 se inscreveram 1559 pessoas. No entanto, somente em 2014, o número de cursos e vagas foram ampliadas, obtendo o total da oferta de 32 cursos, enquanto que em 2012 e 2013 foram ofertados apenas 15 cursos em cada ano.

Percebeu-se, no entanto, que a SEMASTH não faz um controle adequado de quem é beneficiário do Bolsa Família e de pessoas em situação de vulnerabilidade social para participarem desses cursos, pois os cadastrados desse grupos apenas são computados na listagem do Cadúnico para preenchimento das vagas ofertadas, ou seja, são pesquisados os que possuem NIS, levando-se em consideração a menor renda, a idade exigida para cada curso, o nível de escolaridade, a participação em Programas Sociais administrados pela SEMASTH entre outros elementos.

Também não existe acompanhamento *in loco* nas casas das pessoas que participarem desses e que depois aumentaram de renda ou criaram seu próprio empreendimento. O que se tem registrado é que alguns que se tornaram microempreendedores individuais (MEI) estão cadastrados também no Cadúnico. Por exemplo, Em fevereiro de 2013, o município contava com 1.177 pessoas cadastradas como MEI. Desse quantitativo, foram encontrados no Cadastro Único, em junho de 2012, 379 cadastrados, em novembro do mesmo ano, 435 e em fevereiro de 2013, 473, dados esses contidos no Plano Municipal de Assistência Social, já antes citado.

Para Baron e Shane (2013, p.7) “o empreendedorismo requer a criação ou o reconhecimento de uma aplicação comercial para uma coisa nova, assumindo assim diferentes [...], isso significa que não basta querer empreender é preciso possuir habilidade e conhecimento a respeito do que se pretende criar. Em vista disso, seria necessário que a equipe técnica da SEMASTH pudesse fazer visitas periódicas nos estabelecimentos comerciais desses empreendedores individuais que estão incluídos, simultaneamente, no Cadúnico, dando suporte técnico ou o Secretário contratasse um consultor empresarial com formação em administração, dentre

outros profissionais para fornecer informações quanto a elaboração de Plano de Negócios, Estudo de Viabilidade econômica, gestão financeira etc.

O administrador, por sua vez, deve saber planejar, organizar, dirigir e controlar. E esse controle corresponde em verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas (CHIAVENATO, 2000).

Considera-se, portanto, que apesar da grande atuação do Gestor do Programa Bolsa Família, que é ao mesmo tempo Secretário da SEMASTH – Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação, ainda existe um grande percurso para melhorar o controle de dados dos beneficiários do PBF e estabelecimento de estratégias para o alcance da autonomia econômica destes.

3.3 Uma Análise dos beneficiários do PBF em Parintins

Ficou registrado no período supracitado (2012 a 2014) que 3.349 mulheres são titulares dos benefícios do Bolsa Família no município de Parintins. Dentre elas, 3.056 famílias possuem até 5 filhos. De 3.349 titulares, apenas 966 moram na zona rural e 2.383 na zona urbana. Apenas quatro mulheres pediram desligamento do Programa em 2012, três em 2013 e uma em 2014. A relação com o endereço completo dessas famílias foi disponibilizada em mídia.

A pesquisa voltou-se em verificar somente o quantitativo de titulares dos benefícios do PBF do sexo feminino, devido haver maior racionalidade no uso dos recursos do que por homens e nas famílias da atualidade, em grande parte já não tem mais a presença do pai, como afirmam Campos & Mioto (1998, p.166): “vem sendo reconhecida cada vez mais a importância da mulher na estrutura interna do grupo familiar doméstico e na administração da própria sobrevivência grupal”.

O total de famílias inscritas no Cadastro Único em outubro de 2014 era de 18.913, tendo apenas 12.741 famílias desse quantitativo recebido o benefício do Bolsa Família até dezembro do referido ano, representando uma cobertura de 116, 2% da estimativa de famílias pobres no município, as famílias recebiam o valor médio de R\$ 202,88 e o valor total transferido do governo federal em benefícios as famílias atendidas alcançou R\$ 2.584.950 no mês. Enquanto que em 2013, o total de cadastrados no CadÚnico era de 16.613, sendo 11.825 com renda per capita

familiar de até R\$ 70,00 e 14.454 com renda per capita de até R\$ 140,00. Do quantitativo total cadastrados em 2013, somente 12.379 famílias eram beneficiários, em média as famílias recebiam R\$ 184,99 e o valor total transferido do governo federal em benefícios as famílias atendidas alcançou R\$ 2.289.936 no mês. Quanto ao ano de 2012 não foi fornecida nenhuma informação referente ao número de cadastrados e beneficiários.

Em princípio tinha sido definida uma amostra de 120 famílias beneficiárias. Tanto que foi criado por este pesquisador, enquanto professor Substituto do Curso de Administração no Instituto de Ciências Sociais, Educação de Zootecnia de Parintins – ICSEZ/UFAM um Projeto de Extensão no PACE (Programa de Atividade Curricular de Extensão) junto à Universidade com o título “Incentivando o empreendedorismo junto aos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Parintins-AM”, desenvolvido por ele junto com os acadêmicos de administração, de forma a facilitar a coleta de dados junto aos beneficiários.

Como ficaria muito cansativo, oneroso e demandaria muito tempo, foi extraído da pesquisa, das 120 famílias, uma amostra de 30 beneficiários, pois muitas das informações coletadas com 120 famílias ficaram incompletas. Selecionou-se então 10 famílias do Centro, 10 famílias do bairro do Palmares e 10 famílias do bairro Itaúna I.

Esses bairros foram escolhidos visando à comparação dos beneficiários de cada um deles, já que se supõe que as famílias que moram no Centro não possuem muita necessidade como as famílias beneficiárias que moram em outros bairros da cidade. O Palmares foi escolhido por se situar-se próximo do Centro e o Itaúna I por ser um bairro periférico, com um quantitativo elevado de beneficiários.

Foi diagnosticado que a renda familiar dos beneficiários que moram no Centro varia de R\$ 500,00 a R\$ 2.640,00 contra R\$ 0 a R\$ 1.700,00 do Palmares e R\$ 112,00 a R\$ 1.200,00 do Itaúna I.

Das trinta famílias analisadas (Centro, Palmares e Itaúna I), 83% dos pesquisados informou está desempregado, 7% empregados e 10% trabalham por conta própria, porém, das mulheres desempregadas disseram que o marido ou companheiro é o principal contribuinte da renda familiar. 37% dos beneficiários declararam no CadÚnico renda familiar de R\$ 101,00 a R\$ 300,00, mas na pesquisa ficou evidenciado a renda familiar entre R\$ 501,00 a R\$ 900,00 (70% dos

informantes), sendo a renda *per capita* declarada R\$ entre R\$ 51,00 a R\$ 100,00 e na realidade varia R\$ 201,00 a R\$ 300,00, representando 40% dos respondentes.

Dentro desse contexto pode-se perceber que se muitas dessas rendas tivessem sido declaradas no Cadúnico, vários beneficiários já não receberiam mais o Bolsa Família.

Observa-se ainda que a falta de fidelidade nas declarações feitas pelos beneficiários na Central de Cadastramento Único ou a omissão delas, gera falhas na operacionalização do Programa. O que ocasiona a não inserção de famílias mais necessitadas.

Algo interessante foi em relação à situação dos beneficiários no mercado de trabalho, para entender isso foram elaboradas duas perguntas: **Pergunta 1-Antes de você ingressar no PBF, você ou alguém da sua família estava trabalhando?** **Pergunta 2- Depois que você ingressou no PBF, você ou alguém da sua família continua trabalhando?**

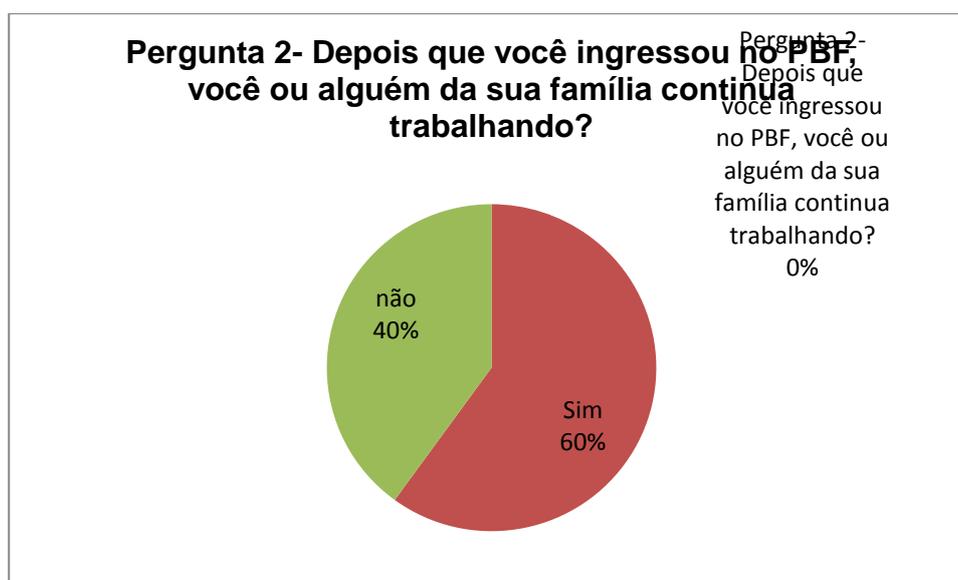
Dos 30 beneficiários investigados, 11, representando 37%, responderam que que estavam trabalhando, 47%-não (14 respostas), 13% sim, o marido (4 respostas), 3% Sim, como vendedora.

Enquanto que, em se tratando da segunda pergunta, 60% respondeu que continua trabalhando e 40% afirmou que não está trabalhando. Como é ilustrado nos dois gráficos a seguir:

Gráfico 9 - situação no mercado de trabalho (Antes)



Fonte: Dados da pesquisa de campo (2016).

Gráfico 10 - situação no mercado de trabalho (Depois)

Fonte: Dados da pesquisa de campo (2016).

Isso significa que embora os beneficiários recebam o Bolsa Família, não dependem unicamente desse recurso para sua sobrevivência, pois alguém da família trabalha ou é empregado. Isso também pode significar que existem pessoas que recebem os recursos do Programa sem estar dentro do perfil do Cadastro Único.

No que tange à faixa etária, 40% dos beneficiários têm entre 16 a 25 anos, 50% entre 26 a 35 anos e 10% entre 36 a 60 anos. Quanto à escolaridade, 53% das famílias pesquisadas possuem o Ensino Médio Completo. 57% das famílias é composta de 3 a 5 pessoas, 47% têm 2 a 3 filhos. 70% recebem entre R\$ 77,00 a R\$ 161,00 do Bolsa Família.

No que diz respeito à situação na residência, 23% dos respondentes disseram que moram em casa própria, outros com os pais e ainda, outros, com os parentes (irmãos, tios, sobrinhos, primos etc.). E 70% respondeu realizar 4 ou mais refeições diárias.

Nesse aspecto, a Segurança Alimentar dos beneficiários está dentro do esperado.

Conforme Santos, Leonardos e Tavares (2014) o direito a alimentação, isto é, o direito que todo cidadão tem de obter uma alimentação adequada e saudável para sua sobrevivência disposto no artigo 6º da Constituição Federal Brasileira, somente começou a ser amplamente discutido a partir das conferências sobre Segurança

Alimentar e Nutricional (SAN) que tiveram suas bases nos diagnósticos da fome no Brasil exposto na reconhecida obra de 1946 de Josué de Castro intitulada Geografia da Fome.

Santos (2012) destaca que até um certo tempo, 60%, os recursos das famílias de baixa renda em Parintins eram gastos com alimentos como enlatados, conservados e artificiais com diminuição do pescado e da farinha de mandioca. Uma redução verificada também para o todo o estado do Amazonas. Ou seja, apresentava uma insegurança alimentar na periferia urbana.

De acordo com o que foi divulgado pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) realizada em todo o país no período de 2004 a 2009, apontou que apesar de ter havido um crescimento contínuo na renda domiciliar em todas as regiões brasileiras, as regiões com maiores rendimentos (Sudeste, Centro-Oeste e Sul) ainda mantêm grande diferença em relação às duas mais pobres (Nordeste e Norte). Dessa maneira, a renda média domiciliar da região Sudeste é de 93%, maior do que na Nordeste e 73%, do que na região Norte. (CAISAN, 2011).

Esses dados confirmam a realidade da maioria dos habitantes da cidade de Parintins, onde a renda comum da população oscila em sua maioria, em torno de meio até um salário mínimo (IBGE, 2010), segundo afirmado anteriormente, provém principalmente dos programas do Governo Federal (bolsa família e auxílio aposentadoria).

Dessa renda, segundo Santos (2012), cerca de 60% são gastos na compra de alimentos. O pouco rendimento das famílias não permite comprar em quantidade nem qualidade os alimentos necessários ao consumo diário.

Mesmo que as pessoas façam várias refeições pode ser que elas não estejam ingerindo alimentos saudáveis, pois devido a facilidade quanto ao acesso à renda através dos programas federais, nota-se que as pessoas estão consumindo mais produtos industrializados que não fazem bem ao corpo e a mente tais como salsicha, calabresa entre outros, por ser mais barato do que os produtos regionais (pescado, farinha, macaxeira etc).

Quando as beneficiárias foram questionadas quem administrava o recurso recebido do Bolsa Família, as respostas foram quase unânimes: “eu mesma”. E o que era feito com esse recurso, as repostas foram: “alimentação”, “alimentação e vestuário”, “alimentação, roupas e educação”, “alimentação, saúde e educação”,

“alimentação, roupas e calçados”, “material escolar do filho”, “remédio, roupa e material escolar”, “despesas das crianças”.

No que se refere ao cumprimento das condicionalidades do Programa foi feita a seguinte pergunta: **Você já recebeu alguma das penalizações abaixo, efeito do descumprimento das condicionalidades do programa bolsa família?** As opções de marcação eram Advertência, bloqueio por 30 dias, suspensão do pagamento por 60 dias, Cancelamento e Não. Nunca fui penalizado(a). Apenas 10% respondeu que seu benefício foi bloqueado por 30 dias por falta do filho na escola, os demais responderam que não, ou nunca foram penalizados por descumprimento de condicionalidades.

Também ficou evidente que muitos dos beneficiários não costumam pedir orientação junto ao poder público, ou a Assistência Social, somente quando precisam de ajuda financeira, atualização cadastral. A maioria já recebeu visita de agentes de saúde nos últimos 60 dias, mas dificilmente recebe visita de assistente social.

Quanto aos cursos de qualificação profissional oferecida pela SEMASTH foram feitas as seguintes perguntas: **Você já participou de algum curso de qualificação profissional em parceria com o PBF? Em caso afirmativo, especificar. Você considera que os cursos de Qualificação Profissional lhe dão condições para competir no mercado de trabalho? Caso você tenha participado de algum curso de qualificação profissional, logo após você criou algum tipo de empreendimento ou renda extra?**

Abaixo foi feita uma síntese das respostas das perguntas citadas acima:

Quadro 1: Percepção dos beneficiários sobre os cursos de qualificação profissional

P1	Já participou de cursos de qualificação profissional do SENAC e o IFAM, além de ter interesse em cursos de Corte e Costura .
P2	Não participou ainda de cursos de qualificação profissional. Considera que os cursos de qualificação profissional melhoram o desempenho profissional, levando a pessoa a se destacar em seu ambiente de trabalho e pretende ter um empreendimento, em venda de roupas para conhecidos .
P3	Nunca participei de cursos de qualificação profissional, mas tenho vontade

	de participar e considero que a pessoa que participa de qualificação profissional fica atualizada para concorrer para uma vaga de emprego. Pretende criar algum tipo de empreendimento, caso recebo a orientação adequada.
P4	Já participou de cursos de qualificação profissional (curso de informática). A beneficiária tem interesse em fazer outros cursos de qualificação profissional como auxiliar administrativo, gestão, vendas .
P5	Já participou de cursos de qualificação profissional (Curso de flores, coquetéis e drinks no SEBRAE). A beneficiária tem interesse em fazer cursos de qualificação profissional na área de artesanato .
P6	Não participou ainda de cursos de qualificação profissional. Considera que os cursos de qualificação profissional dão credibilidade no mercado de trabalho. Mostrou-se interessada em participar de cursos de manicure, confeitiro e outros que podem levá-la a aumentar sua renda.
P6	Já participou de cursos de qualificação profissional. Considera que os cursos de qualificação profissional dão condições para competir no mercado de trabalho. Pretende criar um empreendimento, dando a entende que trabalharia com a venda de doces salgados.

Fonte: Aluizio da Silva Ribeiro Neto (2016)

Quando os beneficiários foram perguntados se depois das ações sociais desenvolvidas pela SEMASTH conseguiram alcançar um novo emprego, dos 30 pesquisados, somente um informou conseguiu alcançar um novo emprego.

3.4. A Possibilidade da Ação Empreendedora e a Potencialidade das Famílias Beneficiárias do PBF.

Para ser verificada a vocação empreendedora dos beneficiários do Bolsa Família, foi ofertado um minicurso intitulado “Incentivando o Empreendedorismo Local” e ao final do minicurso aplicado um teste vocacional com a temática “**Quão criativo você é?**”, contendo 48 questões, sendo 16 em cada uma das três seções com múltipla escolha, com as seguintes opções de marcação: sempre, frequentemente, às vezes, raramente e nunca.

A seção A pretendia investigar a personalidade dos beneficiários, B) Estilo em resolver problemas e C) dizia respeito ao Ambiente de trabalho (organização, liderança e criatividade).

As respostas do teste foram mensuradas a partir dos critérios de pontuação da seguinte forma: As questões ímpares (1,3, 5, 7, 9, 11, 13 e 15) deveriam ser pontuadas, para a opção Nunca (5 pontos), Raramente (4 pontos), Às vezes (3 pontos), Frequentemente (2 pontos) e Sempre (1 ponto), enquanto que para as questões pares (2, 4, 6, 8, 10, 12, 14 e 16) nas opções Sempre (5 pontos), Frequentemente (4 pontos), Às vezes (3 pontos), Raramente (2 pontos) e Nunca (1 ponto).

Feito isso deveria somar-se cada pontuação das três partes, devendo fazer uma análise da pontuação de cada um. Sendo que cada pontuação tem os significados a seguir:

A. Personalidade

16 a 37 pontos -Abafamento do potencial criativo.

38 a 59 pontos - Potencial criativo alto, porém, características da personalidade impedem de expressá-los.

60 a 80 pontos - Personalidade altamente criativa, sendo um valioso recurso para outras pessoas.

B. Estilo de resolução de problemas

16 a 37 pontos -Tendência de resolver problemas por meio de regras, deixando de lado a criatividade.

38 a 59 pontos -Abordagem de resolução de problemas rígida, que pode resultar em decisões não criativas, tendendo a usar experiências passadas de problemas semelhantes.

60 a 80 pontos -Estilo aberto e criativo de resolver problemas, com muito a oferecer aos outros.

C. Ambiente de trabalho

16 a 37 pontos- O ambiente de trabalho não encoraja o pensamento criativo.

38 a 59 pontos - Dificuldade em ser criativo no ambiente de trabalho.

60 a 80 pontos - Ambiente ideal para uma pessoa criativa.

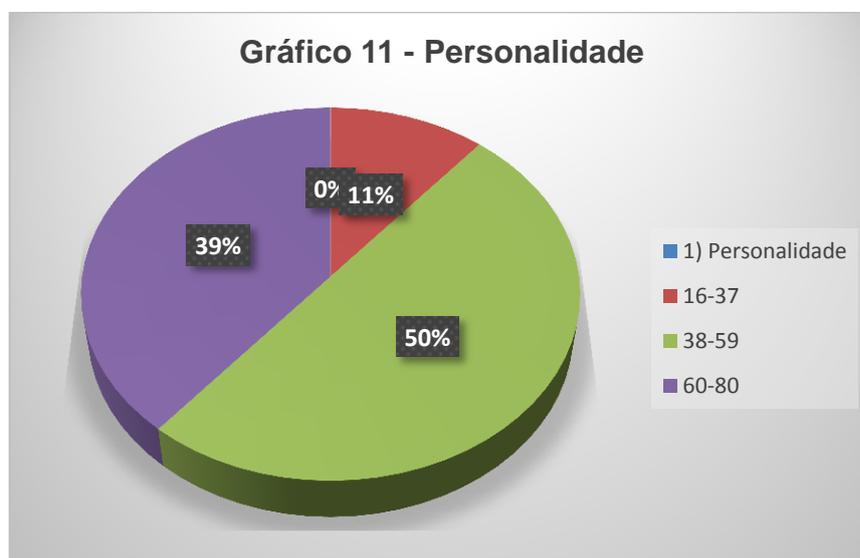
Após de ser detalhado o significado de cada pontuação das seções anteriores, os participantes fizeram a soma de todas as pontuações para descobrir o seu potencial criativo utilizando-se das seguintes interpretações.

48 a 111 pontos -Sufocamento do potencial criativo, sendo necessário que você se solte mais, afim de explorá-lo e desenvolvê-lo.

112 a 176 pontos -Bom potencial criativo, porém encontra-se escondido.

177 a 240 pontos -Indivíduo altamente criativo e com muito potencial.

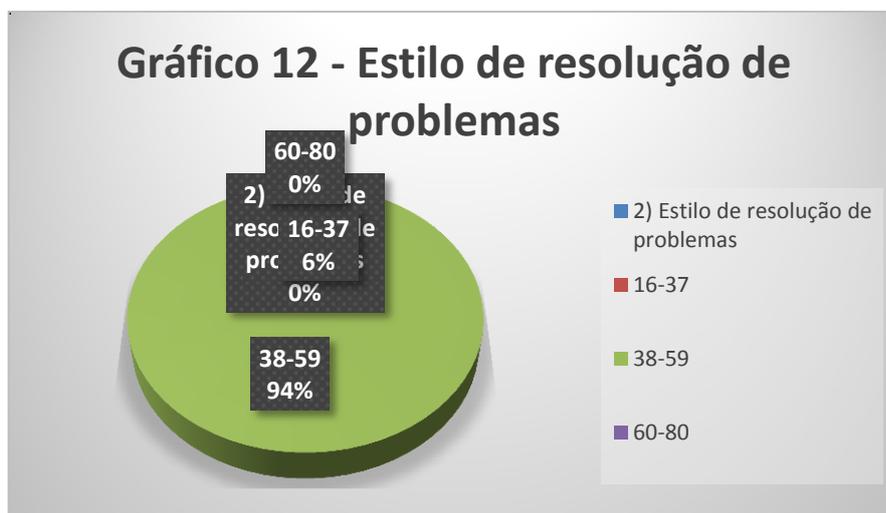
Distribuído o teste para as 23 pessoas presentes no local, foi reservado 1 hora para que todos os participantes tivessem tempo necessário para preenche-lo. Durante esse período, esteve presente alguns alunos para que auxiliassem e orientassem os beneficiários. Após isso, foram recolhidos 19 testes, sendo que dois deles não estavam totalmente concluídos. Foram utilizados os que estavam concluídos para se ter conhecimento a respeito do grau de criatividade de cada um.



Fonte: Dados da Pesquisa de Campo (2016).

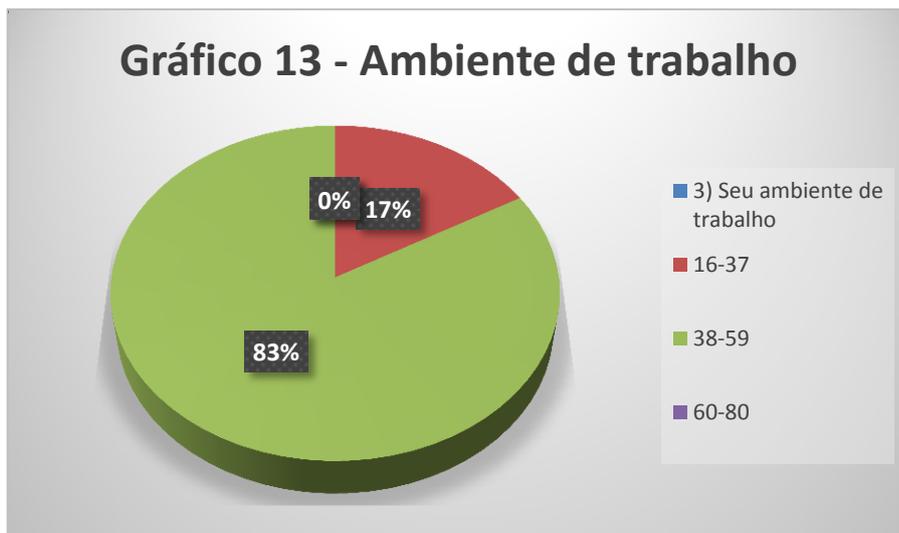
O Gráfico 11 que trata sobre o grau de personalidade criativa demonstra que, boa parte (39%) apresenta um potencial para inovação empreendedora, fazendo que tenham uma boa produtividade no momento de expor ideias e apresentar soluções, servindo como pontapé inicial para o empreendimento. Pode-se observar

também que mais da metade dos participantes (50%) apresenta potencialidades a serem exploradas. Apenas uma pequena parte apresenta um potencial de criatividade baixo (11%), o que não significa que não possam ser desenvolvidas para torna-las excelentes.



Fonte: Dados da Pesquisa de Campo (2016).

O Gráfico 12 traz informação a respeito do Estilo de resolução de problemas, sendo que é notável que prevaleceu a pontuação de 38-59 (94%), que atesta que as pessoas do grupo tendem a resolver problemas com base na experiência de outras resoluções semelhantes, ou seja, por meio da experiência. Não que seja algo ruim, porém quando utilizada excessivamente, faz com que todo problema não seja tratado como um desafio, não sendo utilizado ideias inovadoras que poderiam resolver tais empecilhos de forma superior. Tais resultados podem atesta que pode haver uma certa tendência a se acomodar. Uma pequena parte (6%), realmente segue a riscas modelos prontos, ou seja, não procuram olhar além do que lhes é apresentado como a solução.



Fonte: Dados da Pesquisa de Campo (2016).

O Gráfico 13 demonstra que há claramente uma dificuldade em expor a criatividade no ambiente do trabalho, sendo que a pontuação 38-59 se sobressaiu sobre as demais (83%). Isso demonstra que há uma chance dos participantes de sentirem-se frustrados, já que segundo o Gráfico 1, boa parte deles obtiveram uma pontuação boa, que significa um alto grau de criatividade. Essas pessoas podem se sentir que estão sendo limitadas no ambiente de trabalho, mas podem vir a modificar algum aspecto do seu ambiente, visto que dificuldade não é impossibilidade mudança. Uma pequena parte do grupo obteve uma baixa pontuação (17%), sendo uma evidencia de que o ambiente de trabalho desse percentual não incentiva a criatividade em nenhum momento, sendo preocupante para alguém que pode ter boas pontuações nas seções A e B.



Fonte: Dados da Pesquisa de Campo (2016).

Os resultados do Gráfico 14 evidenciam que 94%, ou seja, grande parte dos participantes obteve de 112 a 176 pontos na soma de todas as pontuações das três seções. Isso demonstra que as pessoas apresentam um potencial enorme, mas que se encontra oculto, o que pode ser devido ao estilo de resolver problemas ou pelo ambiente organizacional. Sendo necessário que cada um faça uma autoavaliação e verifique o meio em que trabalha, por meio das pontuações que obteve nas seções B e C, fazendo uma análise e decidindo o que precisa ser mudado para garantir sua satisfação.

Os beneficiários que estiveram envolvidos no Minicurso “Incentivando o empreendedorismo local” demonstraram grande interesse pela busca do conhecimento e o entendimento de como montar um negócio que seja bem planejado e que produza resultados satisfatórios.

Alguns deles gostariam de ampliar suas atividades econômicas como manicure, venda de cosméticos, venda de peixe em grande escala, venda de confecções, artesanato etc.

Nesse processo, o papel da Gestão Municipal seria de vital importância para encaminhar essas famílias aos órgãos competentes, através de parceria com instituições de orientação empresarial como o SEBRAE e com agências de fomento e financiamento como AFEAM (Agência de Fomento do Estado do Amazonas) e BASA (Banco da Amazônia), por exemplo.

Com toda a certeza pode-se dizer que as noções de empreendedorismo passadas aos beneficiários servirão para promover a ampliação da visão sobre autonomia econômica e a ideia de autoemprego.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo permitiu entender o Programa Bolsa Família como um todo, desde a sua formação até as suas ações e estratégias atuais. Compreender que embora o Programa Bolsa Família seja uma política pública social que visa minorar a pobreza, não deve ser levado como sustento para a vida toda das famílias pobres e extremamente pobres.

A concepção de pobreza, por sua vez, não está apenas na ausência de recursos, mas na falta de oportunidade e condições estabelecidas pelo Estado, como o garantidor dos direitos fundamentais de cada cidadão. Se o Estado cumprir o seu papel, com adoção de políticas públicas, toda a sociedade será beneficiada.

À medida que as políticas públicas são efetivadas, o Estado precisa monitorá-las constantemente, avaliando em que aspectos eles estão positivando a vida dos cidadãos e em que aspectos elas precisam melhorar.

O Programa Bolsa Família entra nesse contexto, já que o programa foi bem desenhado pelo Governo Federal e surgiu com o objetivo de atender às famílias de baixa renda, através da transferência de recursos para as pessoas, estabelecendo condicionalidades a serem seguidas pelos beneficiários, na educação, saúde e segurança alimentar. Entretanto, sua dinâmica acaba sendo mal entendida tanto por quem administra o PBF nos municípios como por quem dele se beneficia.

Alguns beneficiários não destinam os recursos para os fins que eles forem determinados, por exemplo, existem titulares que gastam o benefício apenas com roupas, calças e pagamento de dívidas, enquanto que material escolar, alimentação adequada e saúde de seus filhos e dependentes são colocados em último plano.

Se os gestores municipais seguissem as diretrizes que o Programa determina e cumprissem o seu papel, muitas das famílias não se tornariam eternamente dependentes dos recursos do Bolsa Família, mas teriam outras alternativas de renda, como a criação de seus próprios empreendimentos, ou a união de vários beneficiários para a criação de Economia Solidária em alguma atividade econômica,

já que esta abrange um leque maior de oportunidade e distribuição de renda entre os envolvidos.

Percebeu-se durante a pesquisa, que somente a oferta dos cursos de qualificação não é suficiente para que as famílias alcancem sua emancipação, mas é preciso acompanhá-las periodicamente para verificar suas potencialidades, possibilitando informações aquedadas e direcionamento para que atinjam a tão sonhada autonomia econômica, por meio de parcerias contínuas com as instituições de orientação profissional e empresarial, com agências de fomento e com instituições de crédito. Dando assim margem para a entrada de outras famílias no Programa.

Percebeu-se ainda que equipe técnico-operativa que atua na Gestão do Programa é insuficiente para atender a demanda de beneficiários e que o município precisaria de mais Assistentes Sociais para a realização das visitas domiciliares e apuração de denúncias de famílias que possivelmente recebem recursos do programa indevidamente ou que preenchem mais o perfil do MDS.

Por outro lado, a Gestão Municipal tem se preocupado em ampliar o espaço e criar novos postos para atender essas famílias, e até mesmo possui um Plano Municipal de Assistência Social que indica as ações para o período de 2014/2017.

Nesse sentido, se o repasse dos recursos do IGD – Índice de Gestão Descentralizada pelo Governo Federal ao município aumentasse, geraria mais ações municipais, já que uma das reclamações da Gestão Municipal é a limitação das estratégias desenhadas no Plano Municipal por falta de recursos ou pela demora do repasse do recurso, algumas vezes.

Portanto, o Programa Bolsa Família na cidade de Parintins demonstrou atender um número considerável de família, no entanto, não está gerando muito efeito no que diz respeito a autonomia econômica. Cada vez mais aumenta o número de pessoas querendo se cadastrar no Bolsa Família, o que deveria ser o inverso. Quanto mais renda fosse gerada no município, menos pobreza teria, menos dependência econômica, mais emprego, mais oportunidades surgiriam, mais valorização social, mais alternativas econômicas.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria AmaliaFaller (orgs). *Família: redes, laços e políticas públicas*. 5. ed. São Paulo: Cortez: Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – PUC/SP, 2010.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do trabalho no mundo contemporâneo*. São Paulo: Cortez, 1995.

ARAÚJO, Cleonice Correia et ai. *Relação entre pobreza e trabalho no Brasil: expressão de seus dilemas na Política de Assistência Social*. Tu: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., Anais..., São Luís, PPGPP/UFMA, 2009.

ARRAZOLA, Laura Susana Duque. *O sujeito feminino nas políticas de assistência social*. In MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

BARROS, Ricardo Paes de et ai. *A queda recente da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007a. (Texto para Discussão, n. 1.258). Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório (orgs). *Trabalho e seguridade social*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília, UNB, 1992

BLANES, Denise. **Formulação de indicadores de acompanhamento e avaliação de políticas socioassistenciais**. In ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia (org.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO E COMBATE À FOME- MDS. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004*. Política nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO E COMBATE À FOME- MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Departamento de Cadastro Único. *Perfil das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família*. 2006. Brasília, 2006.

CARDOSO, Aduino Lúcio. *Municipalização das políticas habitacionais. Uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro: Fase: UFRJ/Ippur, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2000.

CALDEIRA, Teresa Pires do R. Cidade de muros-crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.

CARVALHO, Mirela; BARROS, Ricardo Paes de; FRANCO, Samuel. **Índice de Desenvolvimento da Família**. In ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia (org.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CASTEL, Robert. A insegurança social: o que é protegido? Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward Martins; SILVA, Jorge Luiz Marinho da. O impacto do Programa Bolsa Família na renda e na educação: as evidências para o Nordeste brasileiro, nos anos de 2004 e 2006. Artigo Científico.

CHAUI, Marilena d Souza. Público, privado, despotismo. In: NOVAES, Adauto (Org.). *Ética*. São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozarina da Silva e; RAICHELIS, Raquel (orgs). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do Estado Capitalista. 8. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FIGUEIREDO, Maria Tamires Cruz; NOGUEIRA, Ariana; SOARES DOS SANTOS, Rafael; SANTOS, Francisco Waleison dos. Análise crítica acerca do Programa de transferência de renda Bolsa Família na esfera compensatória da ofensiva neoliberal. Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento. 05 a 09 de novembro de 2012. Artigo Científico.

FLEURY, Sônia T. Assistência Social na previdência social: uma política "marginal". In: SPOSATI, Aldaíza de O&FALCÃO, Maria do Carmo. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

FREITAS, Maria Raquel Lino. Questão Social no Brasil: considerações sobre o papel do Estado. Revista Serviço Social. Brasília, n. 16. p. 11-31, jan/jun, 2005.

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

MESTRINGER, Maria Luíza. O Estado entre a filantropia e a assistência social. São Paulo: Cortez, 2001.

MIOTO, Regina Célia T. Que família é essa? In: *Trabalho com famílias*. Textos de apoio. São Paulo: IEE/PUC-SP, n. 2, 2004.

MOTA, Ana Elizabete. Questão social e serviço social: um debate necessário in *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique & SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de Assistência Social, o Suas e a formação profissional in *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, Regina Celly; CARVALHO, Ana Beatriz Gomes. Planejamento Urbano: a gestão da cidade. Disciplina Geografia Urbana. Programa Universidade à distância UNIDIS grad. Aula 09.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. In *REVISTA SER SOCIAL 12. Política de Assistência Social*. Brasília: Unb, 1998.

PEREIRA, Potyara. A. Política Social: Temas e questões. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

_____. A política social no contexto da seguridade social: a particularidade da assistência social. *Revista Serviço Social E Sociedade*. n. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2. ed. rev. atual. eampl. Curitiba: Ibpex, 2009.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. Versão revista ampliada, Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

RATTNER, Henrique. **Como medir e combater a pobreza?** Revista Espaço Acadêmico-N. 112- Setembro de 2010.

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. São Paulo: Edusp, 2007. SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SANTOS, Alem Silvia Marinho dos. **Segurança alimentar no ritmo das águas: mudanças na produção e consumo de alimentos e seus impactos ecológicos em Parintins, AM**. 2012. 240f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)- Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SANTOS, Alem Silvia M.; LEONARDOS Othon H.; TAVARES, Marcelo Araújo **A alimentação escolar e renda (in) Segurança Alimentar na Periferia da cidade de Parintins- AM.** Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales: Agosto, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA; Maria Ozarina da Silva e (coord.); LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATI, Aldaíza. **Menina LOAS: um processo de construção da assistência social.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Os Direitos (dos desassistidos) sociais.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

WILSON, J. Q. *American government: institutions and policies.* Lexington MA, DC: Heath & Co., 1983.

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos e a política social.** São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da Questão Social.** *Cadernos Abong Políticas de Assistência Social.* São Paulo: Abong, 1995.

_____. **Estado e Políticas Sociais.** *In Revista de Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFMA.* São Luís, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita; MESTRINGER, Maria Luíza, CHIACHIO, Neri B.; RAICHELIS, Raquel; PAZ, Rosangela; NERY, Vânia. **O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais – desafios e perspectivas de uma realidade em movimento.** *In O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.* São Paulo: Cortez, 2010.

APÊNDICES

**ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL, OS GESTORES E COORDENADORES DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA EM PARINTINS**

1. Quantos Operadores Máster's trabalham no Programa Bolsa Família no Município de Parintins?
2. Quantos entrevistadores realizam a coleta de informações junto aos beneficiários?
3. Quantos são os operadores do CadÚnico inserem os dados no Sistema?
4. Existem outros profissionais? (repcionista, auxiliar de serviços gerais, etc)
5. Em relação aos profissionais que atendem na Central de Cadastramento Único quais possuem nível médio, superior ou pós-graduação? (detalhar formação específico de quem possui nível superior ou pós-graduação equal cargo ou função ocupa?
6. Quantos desses profissionais são efetivos e quantos são temporários?
7. Quais os equipamentos e utensílios existem no local, onde as famílias são atendidas? (detalhar o tamanho do ambiente, número de salas ou departamentos, quantidade de computadores, mesas, cadeiras, impressoras etc.)
8. Qual é a média de beneficiários atendidos por dia para atualização ou cadastramento?
9. Demonstrar através de alguma tabela, os valores discriminados dos benefícios fixados pelo MDS em 2012, 2013 e 2014.
10. Com que frequência os profissionais do Cadastro Único recebem capacitação? E quais os tipos?
11. Com que frequência o Conselho Municipal do Bolsa Família reúne e quais são as deliberações?
12. Quantos Assistentes Sociais trabalham somente com o Programa Bolsa Família, realização de visitas, apuração de denúncias etc.?
13. Qual o número de visitas realizadas pelos assistentes sociais em 2012, 2013 e 2014?
14. Como são realizadas as visitas às famílias beneficiárias?
15. Quais são as recomendações para que os entrevistadores façam a abordagem das famílias para inserção no PBF e atualização cadastral?
16. Em sua opinião as famílias tem conhecimento do Programa Bolsa Família, enquanto direito social?
17. Quando eles apresentam dúvidas sobre a natureza do PBF o que é feito para esclarecê-los?
18. Quais as ações são desenvolvidas junto aos beneficiários do PBF para o empoderamento das famílias?
19. Quais as principais demandas dos beneficiários do PBF?
20. Quando apresentam as demandas sociais o que geral o que você faz?
21. O que é feito com os recursos que recebem decorrentes do IGD?

Universidade Federal do Amazonas
Programa de Pós-graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia – PPGSCA
Instituto de Ciências Sociais, Educação e Zootecnia – ICSEZ/UFAM

FORMULÁRIO DESTINADO AOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

1 – Sexo

- Masculino
 Feminino

2 – Qual a sua idade? _____ anos.**3 – Qual o seu estado civil?**

- solteiro
 casado
 vive em relação estável
 divorciado
 viúvo

4 – Qual a sua escolaridade?

- Analfabeto
 Analfabeto funcional (sabe ler mas não sabe interpretar)
 ensino fundamental incompleto
 ensino fundamental completo
 ensino médio incompleto
 ensino médio completo
 ensino superior incompleto
 ensino superior completo

5 – Qual a sua profissão?

Especifique:

6 – Atualmente você encontra-se:

- Empregado
 Desempregado

7 – Com relação a sua residência. Ela é:

- própria
 alugada
 cedida
 mora com os pais
 mora com parentes
 outra. Especifique: _____

8 – Quantas pessoas compõem a sua família, incluindo você: _____.**9 – Quem mora com você e compõe sua família? (marido, filhos, sogro, sogra, pai, mãe etc).**

Quem:

10 – Caso possua filho (s), qual a idade dele (a) (s)?

____ ; ____ ; ____ ; ____ ; ____ ;
 ____ ; ____ ; ____ ; ____ ; ____ ;
 ____ ; ____ ; ____ ; ____ ; ____ ;

11 – Qual a renda mensal de sua família (sem o recurso do programa): R\$ _____

–

12 – Qual o valor que sua família recebe do programa: R\$ _____,00.**13 – Quem é o principal contribuinte pela renda de sua família (chefe de família)?**

Especifique: _____

14 – Quem é o responsável por administrar o benefício recebido do PBF?

Especifique:

15 – A renda que você recebe é destinado para quais despesas?

16 – Quantas refeições você e sua família fazem diariamente: _____ refeições.

17 – Você em alguma situação já procurou assistência ou orientação junto ao poder público (ou alguém a ele equiparado) e por qual motivo?

18 – Em qual desses órgãos você costuma ir com maior frequência em busca de assistência, atendimento ou orientação (realizar atualização cadastral, obter atendimento psicológico, qualificação etc.)?

- SEMASTH
- Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)
- Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS)
- Equipe de Assistência Social do Município
- Central de Cadastramento Único
- Não costumo buscar ajuda em nenhum deles.

19 – Vejamos o caso a seguir. Suponhamos que você, em algum mês, dependesse apenas do recurso oriundo do PBF para sustentar sua família. O que você priorizaria primeiro? (saúde, educação, alimentação, lazer...)

20 – Você já recebeu alguma das penalizações abaixo, efeito do descumprimento das condicionalidades do programa bolsa família?

- Advertência
- Bloqueio (30 dias)
- Suspensão (60 dias)
- Cancelamento
- Não. Nunca fui penalizado (a)

21 – A sua família recebeu visita dos agentes comunitários de saúde e/ou dos integrantes do conselho da família nos últimos 60 dias?

- Sim
 - Não
- Observação (caso haja):

22 – A sua família recebeu ou recebe visita de algum Assistente Social do Programa?

- Sim
 - Não
- Observação (caso haja, especificar o motivo):

23 – Há quanto tempo você é beneficiário do PBF?

24 – Antes de você ingressar no PBF, você ou alguém da sua família estava trabalhando?

- Não
 - Sim
- Especificar:

25 – Depois que você ingressou no PBF, você ou alguém da sua família continua trabalhando?

Não

Sim

Especificar:

26 – Você já foi usuário de um dos programas ou iniciativas, tais como:

Programa Saúde na Escola

Segurança Alimentar e Nutricional

Programa Mais Educação

Não conheço e/ou não fui usuário

27 – Você conseguiu conquistar um novo emprego por intermédio dessas ações que lhe possibilitasse sair da lista de beneficiários do programa?

Sim.

Não.

28 – Você já participou de algum curso de qualificação profissional em parceria com o PBF? Em caso afirmativo, especificar.

Não.

Sim.

29 – Você considera que os cursos de Qualificação Profissional lhe dão condições para competir no mercado de trabalho?

Especificar:

30 – Caso você tenha participado de algum curso de qualificação profissional, logo após você criou algum tipo de empreendimento ou renda extra?

Sim, Qual? _____

Sim, antes do curso.

Qual? _____

Não, mas pretendo.

Qual? _____

Não, e não pretende.

Especificar o motivo:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO STRICTU SENSU EM SOCIEDADE E CULTURA -
PPGSCA
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa “A gestão do Programa Bolsa Família e os impactos socioeconômicos junto aos beneficiários no município de Parintins-AM, no período de 2012 a 2014”, sob a responsabilidade do pesquisador Aluizio da Silva Ribeiro Neto, a qual pretende avaliar a gestão do Programa Bolsa Família e seus impactos socioeconômicos junto aos beneficiários ativos e egressos no município de Parintins, no período de 2012 a 2014.

Sua participação é voluntária e se dará ao responder o formulário que contém 30 questões e participar do projeto de intervenção elaborado pelo pesquisador.

Os riscos decorrentes de sua participação na pesquisa implicarão em disponibilizar do tempo necessário para responder as questões do formulário. Se você aceitar participar, estará contribuindo para o desenvolvimento dessa pesquisa e para outras pesquisas socioeconômicas no município de Parintins, além de oportuniza-lo a participar de cursos de qualificação profissional, adquirindo conhecimentos sobre empreendedorismo, e com isso terá possibilidade de futuramente se inserir no mercado de trabalho ou de criar seu próprio empreendimento.

Se depois de consentir em 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 antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O (a) 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. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o pesquisador no Instituto de Ciências Sociais Educação e Zootecnia (ICSEZ) “estrada do Macurany, (número), bairro do Jacareacanga”, pelo telefone (92) (991850507 - 993912773), ou poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa - CEP/UFAM, na Rua Teresina, 495, Adrianópolis, Manaus-AM, telefone (92)3305-5130.

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada 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.

Assinatura do Participante

Data: ___/___/___

Assinatura do Pesquisador Responsável

Impressão do dedo polegar Caso não saiba assinar
