



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**MESTRADO EM SOCIEDADE E FRONTEIRAS**

**DENISON RAFAEL PEREIRA DA SILVA**

**Análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família no município de  
Bonfim**

Boa Vista – RR

2014

DENISON RAFAEL PEREIRA DA SILVA

**Análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família no município de Bonfim**

Dissertação de mestrado apresentada à banca de avaliação como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima - UFRR.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia de Sousa.

Boa Vista – RR

2014

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)  
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

S586a Silva, Denison Rafael Pereira da.

Análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família no Município de Bonfim / Denison Rafael Pereira da Silva. -- Boa Vista, 2014.

132 f.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia de Sousa.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras.

1 - . Questão social. 2 – Políticas públicas. 3 – Assistência Social. 4 – PAIF.  
I - Título. II – Sousa, Ana Lúcia de (orientadora).

CDU- 364.442

DENISON RAFAEL PEREIRA DA SILVA

**Análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família no município de Bonfim**

Dissertação apresentada como pré-requisito para a conclusão do Curso de Mestrado em Sociedade e Fronteiras, defendida em 30/05/2014 e avaliada pela seguinte banca examinadora.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Ana Lúcia de Sousa  
Presidente/Orientadora

---

Profa. Dra. Francilene dos Santos Rodrigues  
Examinadora

---

Prof. Dr. Linoberg Barbosa de Almeida  
Examinador(a)

Dedico:

Aos meus pais, Sebastião Correa da Silva e Valdenice dos Santos Pereira Silva, pelo amor, carinho, apoio, motivação, compreensão e, principalmente por sempre terem depositado em mim a confiança temperada com respeito; dedico-lhes esse pequeno, porém valioso passo que dou no meu longo e íngreme caminho ao conhecimento.

*“Honra teu pai e tua mãe para que teus dias na terra que teu Deus te deu vá bem”  
(Êxodo 20.12).*

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a Deus, o Senhor e Salvador de minha vida e fé, por estar comigo em todos os momentos. A Ele, toda a honra, louvor e adoração por ter me capacitado e proporcionado esses dias de minha vida para que, com qualidade pudesse fazer tais realizações.

Agradeço à minha família, base sólida e fundamental em minha vida. Agradeço aos meus pais, Sebastião Correa da Silva e Valdenice dos Santos Pereira Silva, que com seu amor, afeto e carinho sempre me apoiaram; nunca desistiram de mim enquanto filho, acreditando e dando força na hora certa com um olhar amigo, um abraço confiante, palavras de repreensão e prudência de quem realmente ama.

Agradeço aos meus irmãos Sebastião Correa da Silva Junior, Sara Vanessa Pereira da Silva, Lana Fabrícia Pereira da Silva, Dayvison Bruno Pereira da Silva e Bárbara Cristina Pereira da Silva. Além de minha sobrinha, Sophia Hevellyn Alves Correa. A eles, meu muito obrigado por fazerem parte da minha vida que meu Deus me deu.

Agradeço à minha namorada, Dayanne Maciel, por seu companheirismo, incentivo e compreensão pelos momentos em que estive ausente.

Agradeço à minha professora e orientadora Dra. Ana Lúcia de Sousa por seus comentários, contribuição, conhecimento, e, acima de tudo, sinceras palavras nos momentos que mais necessitei. A ela, meu muito obrigado!

*“Se clamares por conhecimento, e por inteligência alçares a tua voz, se como a prata a buscares e como a tesouros escondidos a procurares, então entenderás o temor do Senhor, e acharás o conhecimento de Deus. Por que o Senhor dá a sabedoria; da sua boca é que vem o conhecimento e o entendimento” (Pv. 2.3-6).*

## RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar a forma como vem sendo desenvolvido o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF no município de Bonfim, fronteira Brasil-Guiana. Consideramos importante o estudo deste serviço nesta região, tendo como parâmetro a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, pois trata de uma realidade que se mesclam elementos essenciais para se pensar a assistência social no Brasil, sobretudo, a pobreza intensa, perpassando as relações entre diferentes grupos étnicos numa região de fronteira, com distintos e complexos sentimentos de pertencimento e identidade. Para tanto, faz-se necessário trazer à tona e compreender acontecimentos-chaves da formação das políticas sociais que marcaram o início desse debate - tais como o momento de formação da classe trabalhadora, as lutas de classe e o surgimento da questão social como objeto de análise do serviço social e da assistência social – para poder situar como o serviço PAIF está localizado dentro da política de assistência social brasileira. Ao trazer à tona nesta pesquisa uma imensidão do infinitamente pequeno - que é tratar da oferta do serviço PAIF em município na fronteira do extremo norte do país, como é o caso do CRAS/PAIF/Bonfim - declara-se, acima de tudo, que a investigação científica não diz respeito somente ao que os olhos podem ver, mas transcende o tempo que se observa e o espaço que se delimita com intuito de compreender o todo. Isto não se dá de modo isolado, antes, depende de muitos eventos, contextos, textos e hipertextos, relações e pessoas para se compreender a dinâmica e as estruturas do que se observa.

**Palavras-chave:** Questão Social. Políticas Públicas. Assistência Social. PAIF.

## **ABSTRACT**

The purpose of this research was to analyze how the service have been developed for the Protection and Comprehensive Attention to Family - PAIF in the municipality of Bonfim, Brazil-Guyana border. We consider the study of this is important service in this region, having as parameter the National Policy for Social Assistance – PNAS, is a reality that blend essential elements to think about social assistance in Brazil, especially the intense poverty, passing the relations between different ethnic groups in the border region, with distinct and complex feelings of belonging and identity. Is necessary to bringing out key events and understand the formatting of social policies that marked the beginning of this debate - such as the time of formation of the working class, class struggles and the emergence of the social question as an object of analysis of service social and welfare - to be able to place as the PAIF service is located within the Brazilian social assistance policy. By bringing to the fore in this research a multitude of infinitely small - that is treat the supply of PAIF service municipality bordering the northern edge of the country, such as the CRAS / PAIF / Bonfim - declares himself above all that scientific research does not only refer to what the eye can see, but it transcends time and space notes that delimits seeks to understand the whole. This does not occur in isolation but depends on many events, contexts, texts and hypertexts, relationships and people to understand the dynamics and structures of what is observed.

**Key words:** Social Questions. Public Politics. Social Assistance. PAIF.

## LISTA DE GRÁFICO

Tabela 1 – Tipologias dos períodos das políticas públicas .....	46
Tabela 2 – Quadro de dimensões das unidades recomendadas por CRAS .....	75
Tabela 3 – Quadro demonstrativo de trabalhadores por CRAS .....	78
Tabela 4 – Capacidade de atendimento anual de famílias por CRAS .....	80
Tabela 5 – Número de população absoluta dos municípios de Boa Vista e Bonfim.....	84
Tabela 6 – População total de Bonfim .....	85
Tabela 7 – Dados de vulnerabilidade e extrema pobreza do Estado de Roraima.....	85
Tabela 8 – IDH dos municípios de Bonfim, Boa Vista e do Estado de Roraima.....	88

## LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Fluxograma do Sistema Único de Assistência Social .....	62
Figura 2 – Fluxograma dos encaminhamentos do serviço PAIF .....	77
Figura 3 – Mapa da fronteira brasileira em que está localizado o mun. de Bonfim .....	83
Figura 4 – Área que compreende o perímetro do CRAS de Bonfim .....	90
Figura 5 – Faixa Frontal do CRAS do município de Bonfim .....	94
Figura 6 – Banheiro do CRAS .....	95
Figura 7 – Salão de Multiuso do CRAS .....	97

## LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CADÚNICO – Cadastro Único para os programas sociais do governo federal  
CF – Constituição Federal  
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
DSCP – Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza  
ECA – Estatuto da Criança e Adolescente  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LA – Liberdade Assistida  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MPC – modo de produção capitalista  
NOB – Norma Operacional Básica  
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social  
ONG – Organização Não-Governamental  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar  
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento especializado à famílias e aos indivíduos  
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PBF – Programa Bolsa Família  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PSB – Proteção Social Básica  
PSC – Prestação de Serviço à Comunidade  
PSE - Proteção Social Especial  
SALTE – Plano Econômico com ênfase na saúde, alimentação, transporte e energia  
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SUAS – Sistema Único da Assistência Social

## SUMÁRIO

Introdução.....	13
Capítulo I – A questão social: foco em debate .....	28
Capitalismo, classe trabalhadora e a questão social .....	28
Estado do Bem Estar Social .....	33
Política social e o Estado.....	37
Capítulo II – Política social no Brasil .....	42
Contextualização histórica da política social brasileira .....	42
Capítulo III – CRAS/PAIF: da política ao serviço .....	65
Política social na fronteira: CRAS/PAIF no município de Bonfim.....	65
CRAS/PAIF: uma muralha de proteção aos mais vulneráveis .....	67
Bonfim: dados de uma cidade na (da) fronteira .....	82
CRAS/PAIF/Bonfim: apenas um olhar por cima da muralha .....	89
Entre o próximo e o distante: observações e entrevistas.....	98
Sr. Manuel: um velho na fronteira .....	99
Olhando por dentro: observações dos profissionais .....	105
Considerações Finais.....	114
Referências Bibliográficas .....	119
Anexo A .....	128
Anexo B.....	130
Anexo C.....	131

## Introdução

O presente trabalho consubstancia o resultado de pesquisa cuja temática trata do desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, no município de Bonfim, no estado de Roraima, tendo como parâmetro as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social. Para tanto, observar a organização, o funcionamento e estrutura, bem como a dinâmica das atividades desenvolvidas no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS se torna condição *sine qua non* para alcançar tal objetivo, haja vista que o serviço não pode ser ofertado fora do centro.

Meu interesse pela temática surgiu há anos atrás, de maneira um pouco velada por um dado período, mas que, após a tomada de consciência, culminou em reflexões acadêmico-científicas. Assim, posso dizer com plena convicção que meu interesse por este objeto de estudo nasce a partir de duas motivações: uma mais geral e outra mais específica. A primeira delas trata do instigante debate público a respeito da questão social no Brasil que ensejou muitos questionamentos acerca do papel do Estado e das políticas públicas voltadas para romper com a arraigada desigualdade social, bem como a exclusão de determinados grupos populacionais na sociedade brasileira.

Esse debate me remete a uma dimensão mais pontual acerca da atuação estatal em área de fronteira internacional e a execução de algumas políticas públicas nesses espaços. Questionei-me de que maneira o Estado age, ou melhor, quais os meios que utiliza para transformar a vida de famílias pobres e vulneráveis em áreas mais longínquas do poder central se, muitas vezes, as mesmas questões tratadas na capital dos estados recebem duras críticas pelo fraco desempenho destas.

Em realidade, tais questionamentos passaram a tomar forma, sobretudo, a partir da minha condição laboral aos idos anos de 2010 e 2011, período que realizava minhas atividades diárias em horário de expediente, enquanto técnico de referência de um Centro de Referência de Assistência Social - CRAS na cidade de Boa Vista.

Passei a observar meu cotidiano laboral e perceber que algumas famílias que eu acompanhava não “melhoravam de vida”, mesmo após serem inseridas em programas de transferência de renda e em outros programas e serviços de proteção social mantidos pela assistência social do município.

Destaco ainda, que convivi durante um ano e oito meses com famílias consideradas pelo Estado como em risco e de vulnerabilidade social, observando os atendimentos

realizados naquele CRAS que atendia alguns bairros da cidade de Boa Vista, bem como a observar também os tipos de demandas espontâneas que procuravam no CRAS auxílio mínimo às suas necessidades sem, muitas vezes, lograr êxito.

Em geral, o público que se dirigia até aquela unidade pública eram pessoas de baixa renda, de tez negras e pardas e alguns indígenas que viviam na cidade.

Essa minha rica, porém efêmera experiência profissional no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS permitiu também que eu percebesse ainda outras situações importantes. A primeira dessas diz respeito à demanda de atendimento no CRAS. A maior demanda das famílias vulneráveis socialmente estava relacionada aos grupos populacionais que historicamente estiveram à margem da sociedade, tais como: negros e indígenas.

Esse fato me deu a oportunidade para questionar de que maneira a assistência social prestada naquele Centro de Referência (CRAS) poderia contribuir na solução do problema de exclusão social mais profunda que não estava ligada somente a questões econômicas, mas que afetava inclusive as famílias que iam sendo inseridas no serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. O paradoxo neste caso é percebido quando se vê que a inserção das famílias no PAIF não significou sua ascensão social, mas persistiu o cenário de famílias em vulnerabilidade social apesar dos consideráveis recursos destinados a assistência social brasileira.

Naquele período, conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o Estado de Roraima recebeu do governo federal vultosos recursos para atendimento das famílias pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. No ano de 2010, o montante era totalizava R\$ 1.238.100,00. Já no ano seguinte, correspondia a R\$ 1.414.800,00.

A segunda situação está ligada intimamente a minha condição passageira na instituição. Contratado por meio de processo seletivo simplificado para atuar no CRAS/PAIF do bairro União, trabalhei naquela unidade pública com certo “prazo de validade”. O contrato de trabalho estabelecido entre o município de Boa Vista e eu, sociólogo, profissional de nível superior, selecionado para desenvolver no CRAS a função de técnico de referência por meio do serviço PAIF, estava firmado por um período de um ano. Sem criar vínculo empregatício, esta condição permitia que este instrumento jurídico fosse renovado por igual período.

Esse fato foi destacado devido a importância do Técnico de Referência para a oferta do serviço PAIF. Grosso modo, o papel de um técnico de referência na oferta deste serviço visa estabelecer referência para as famílias em vulnerabilidade e risco social, isto é,

encaminhar os usuários à rede de proteção social. Inevitavelmente, *lato sensu*, esse processo acaba por estabelecer referências múltiplas. Para desenvolver o trabalho o profissional passa a conhecer as famílias de forma mais aproximada, íntima, sabendo de seus medos, desejos, problemas e mazelas. Isto faz com que haja uma aproximação significativa do profissional às famílias, resultando não somente no estabelecimento de referência às ações do serviço como também tendo o profissional como referência para o usuário do serviço.

Essa explicação é necessária por um simples motivo. Findo o contrato com o município, percebi que o trabalho que visava tais referências não poderia alcançar nenhum dos seus objetivos por estar amarrado por determinações mais profundas de um modelo econômico que flexibiliza e precariza o trabalho, refletindo nos chamados serviços sociais prestados à população. Além de perceber esse problema contratual e de referência às famílias, questionei-me, agora de maneira mais geral que, se o município de Boa Vista, que não está na fronteira do país, numa perspectiva da geopolítica, sendo a capital do estado de Roraima e possuindo maior suporte técnico e operacional para atendimento da crescente demanda de usuários do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, vivia aquela situação, muito mais poderia estar Bonfim, um pequeno município da fronteira do país.

Estando ciente dos problemas vivenciados pelo programa na cidade de Boa Vista, comecei a questionar se, apesar da estruturação de uma política pública delineada para certo fim com seus programas, projetos e serviços, poderia o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF do município de Bonfim está organizado para atender as peculiaridades das famílias na fronteira?

Essa indagação não poderia ser respondida sem que analisássemos a forma como vem sendo desenvolvido o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF na região, tendo como parâmetro as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social.

Para tanto, adotamos como objetivos específicos desta pesquisa a análise das diretrizes da Política de Assistência Social brasileira, a identificação da composição da equipe de trabalho no município de Bonfim, a análise das condições de trabalho das equipes (estrutura física, e equipamentos), a evidencia dos principais tipos de demandas atendidas e a identificação do perfil do público atendido.

Com isso, pretendemos evidenciar o papel do Estado frente a emergentes demandas sociais, destacando e situando as políticas públicas voltadas para família na região de fronteira. À luz da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, buscamos compreender como é aplicado o serviço PAIF, bem como avaliar de maneira teórico-conceitual.

É sabido que esse debate não é inédito no campo das ciências humanas e sociais, mas possibilitará, *lato sensu*, uma leitura da relação Estado/sociedade, buscando entender a construção da proteção social brasileira, contribuindo no enriquecimento da discussão em tela.

Com este trabalho, espero também contribuir com o debate estabelecido acerca desta política pública que tem se destacado a pouco mais de duas décadas e meia. Além disso, consideramos como mais uma ferramenta no âmbito da administração pública, que permitirá tanto o acompanhamento da sociedade civil acerca da oferta e qualidade do serviço em relação aos seus critérios e procedimentos, quanto à compreensão de gestores e funcionários públicos que compõem as equipes da proteção social da assistência social para possíveis correções das falhas presentes na execução.

Como pesquisa exploratória, buscamos proporcionar maior conhecimento do problema em tela por meio de levantamento bibliográfico de autores e obras que tratam sobre a temática em tela, bem como análise de documentos disponíveis no sistema de vigilância social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, além de entrevistas semiestruturadas, tipo aberta, com trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social - SUAS que compõem a equipe de referência do CRAS do município de Bonfim.

Adotamos uma abordagem qualitativa e quantitativa. Já a análise tanto dos dados quanto da observação do trabalho das técnicas de referência e da estrutura física do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, bem como das condições do trabalho da equipe serviram de suporte para o desenvolvimento de nossa reflexão que culminou neste trabalho de pesquisa.

Quanto ao levantamento bibliográfico, este nos possibilitou estudarmos a questão das políticas públicas em seu sentido mais amplo, enfatizando a importância da instituição familiar como um dos novos temas da questão social brasileira, pois nela estão contidas situações de vulnerabilidade, exclusão e pobreza.

Compreendeu-se ainda que o debate acerca de erradicação ou minimização da pobreza se tornou presente na agenda política brasileira desde o final do século XX, mas se intensificou no início do século XXI, especificamente a partir de meados da década de 2000.

Desse modo, essas questões são pensadas em termos de políticas públicas delineadas para esse fim. Entender como esse debate passou a compor a pauta da agenda política do país é relevante para elucidar as articulações políticas de diversos grupos.

Se analisarmos o movimento social de qualquer grupo, inclusive da família, enquanto instituição social, perceberemos que este pode atuar enquanto grupo social de interesse e de

pressão, encadeando, assim algumas ações ou reações do Estado frente às emergentes demandas sociais de reconhecimento de uma série de direitos sociais, já que a sociedade civil organizada se desenvolve em mobilização e pressão social. Em resposta a estas pressões, em geral, tem-se a formulação das políticas públicas. Mas para quê, para quem e como estas ações agem na vida desses grupos?

Para Deubel (2006), são as políticas públicas, enquanto resultado de mobilizações, que constituem a porta de entrada para a compreensão do Estado e de sua relação com a sociedade. Ainda de acordo com o autor, diante dos vários modelos e conceitos teóricos é válido frisar que tratar sobre o Estado deve-se, antes de tudo, levar em consideração as diversas e múltiplas situações que ocorrem no cenário político, bem como os vários atores envolvidos no processo. Por isso, a análise das políticas públicas pode renovar o estudo que visa compreender o próprio Estado contemporâneo.

Poderíamos dizer que o Estado é a instituição em que se legitima o jogo político, mas não onde ocorrem todas as negociações, apesar de ter se mostrado historicamente como centrado na autoridade com pouca participação da população. É importante destacar que existem inúmeros conceitos acerca de política pública, mas esta dificuldade semântica não refletirá na compreensão do tema proposto. Entretanto, faz-se necessário destacar algumas questões.

De acordo com Baldock et. al. (2007), podemos pensar as políticas públicas a partir das políticas de Estado, ou seja, as ações em longo prazo de interesse permanente do país de modo a apresentar forças profundas e estruturais. É o que eles chamam de *polity*. Podemos, ainda, pensar as políticas públicas relacionadas aos processos, dinâmicas e jogos políticos. Os autores afirmam ser uma análise governamental, assim tratam este tipo de política como *politics*. Por fim, podemos pensar a política pública a partir de seus conteúdos. O que os autores chamam de *policy*.

As duas últimas, a *politics* e a *policy*, dizem respeito à política de governo. São ações de curto e médio prazo ligadas aos interesses políticos (partidos) e forças conjunturais e cíclicas.

Na verdade, essa multiplicidade de conceitos nos permite perceber o cuidado que há na definição da categoria analisada para que não ocorram confusões conceituais e analíticas.

A política pública de caráter social, por exemplo, está inextricavelmente relacionada ao Estado, às políticas e aos governos (no sentido de *politics* e de *polity*) e também aos movimentos da própria sociedade. Como nos afirma Pereira (2011, p. 173): “ao contemplar

todas as forças e agentes sociais, comprometendo o Estado, a política social se afigura uma política pública, isto é, um tipo, dentre outros, de política pública”.

Para Deubel (2006), o termo “*policy*” trata sobre as ações diretas do Estado, apesar de entender que o conceito de política pública tornou-se, em certa medida, muito subjetivo.

Neste sentido, Deubel (1999; 2006, p. 27) compreende as políticas públicas como:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos por modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Desse modo, se entendêssemos essas políticas como simplesmente ações do Estado que visam atender uma demanda social específica, estaríamos analisando de modo simplório uma ação que é amálgama de questões conflituosas, tanto de interesse de grupos sociais com idéias comuns e similares como também divergentes, bem como o próprio interesse e ideologia do Estado.

Assim, o que existe de fato – a partir do Estado - é o direcionamento de recursos públicos para aliviar ou eliminar algum problema/conflito social presente, sobretudo, em grupos minoritários que estão afastados dos tentáculos estatais. Estes são considerados vulneráveis e/ou em risco social. Isso torna o Estado como principal sistematizador dos programas, ações e serviços destinados à sociedade em geral, mas não o único gerador/produtor de tais políticas.

Deubel (2006) acrescenta ainda que as políticas públicas se constituem a partir de uma construção social e não é um processo natural e determinante. Esta ideia torna-se fundamental para nortear nossa reflexão.

Do ponto de vista acadêmico, as políticas públicas tratam-se de um campo de estudo das Ciências Sociais, em sentido estrito, ou um campo de estudo das Ciências Humanas, em sentido mais geral, que visam analisar as ações do Estado e dos governos frente às grandes questões públicas. Dentro do estudo destas, enquanto ações políticas do Estado, uma característica significativa a ser lembrada seria a importância da economia, pois esta se tornou a própria linguagem do Estado. Apesar de carregadamente ideológica, a linguagem se faz extremamente útil para a investigação científica.

De acordo com Lowi (1994), a economia se tornou uma arma estratégica para o próprio Estado, tratando dos métodos e não das verdades com intuito de não abrir espaço para contestação de suas ações. O que o autor pretende dizer com esta ideia é que a construção de

índices analíticos, por meio da economia, não diz respeito à própria verdade acerca do fato, mas uma convenção entre os usuários a respeito da melhor alternativa para a “verdade<sup>1</sup>”.

Assim, por exemplo, as taxas de desemprego de determinada localidade, a medição do produto interno Bruto – PIB de um país, entre outros índices econômicos analíticos passam apenas a representar as “verdades construídas” como realidade.

Lowi (1994) enfatiza que não está tentando desmerecer ou refutar a ciência econômica ou a própria economia, mas seu olhar analítico - à luz da avaliação política da relação Estado, economia e políticas públicas - lhe permite chegar a tais conclusões.

Dentro da perspectiva da política pública como disciplina, Souza (2006,) argumenta que conceitualmente há um debate tanto acadêmico quanto público acerca das políticas públicas no âmbito nacional.

Entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 02-03).

Nessa segunda concepção, pode-se de modo conciso resumir políticas públicas como:

(...) o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 07).

Compreendemos que uma análise pautada unicamente nas ações governamentais, sem estabelecer uma relação com a questão do Estado e da sociedade, é empobrecida. Assim, nossa análise focará as ações do governo, situando-as no contexto mais amplo de relação Estado/sociedade.

Poderíamos tecer alguma reflexão acerca do “bom governo”, sobre ações determinadas do governo ou sobre as instituições políticas, mas tudo isso está em confluência com as

---

<sup>1</sup> Este termo “verdade” foi utilizado por Lowi (1994).

relações de poder e as várias fases do processo decisório de políticas governamentais/públicas. Assim, temos uma ampla questão da racionalidade e dos processos burocráticos, das eleições, dos grupos de pressão, grupos sociais, inclusive da mídia influenciando em seus resultados e efeitos.

Souza (2006) traz à tona as tipologias de um dos mais importantes teóricos da Ciência Política, Theodor Lowi. Este trata acerca das políticas públicas, classificando-as em quatro tipos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Ainda para o autor, cada uma destas representa grupos, idéias e ideologias distintas, assim são formuladas e executadas de forma diversa. O conjunto dessas políticas, chamadas de políticas públicas, são criadas em diversas arenas de embate e debate no qual os atores se encaram na produção delas. Essas arenas têm estratégias e ações específicas, conforme o interesse dos grupos. Assim, acredita-se que silogicamente a política pública gera a própria política.

Dentro dessa tipologia, as políticas distributivas são entendidas a partir das decisões de governo e estão sempre direcionadas a grupos sociais específicos, sem levar em consideração a limitação de recursos. Por exemplo, a pavimentação de uma rua que está esburacada representa muito bem este tipo de política. Pode-se dizer que esta política às vezes está relacionada ao fenômeno típico do clientelismo ou mesmo da patronagem, isto quando há trocas de interesses individualizadas. Já as políticas regulatórias tem um alcance bem amplo e são norteadas por meio do tripé: burocracia, políticos e grupos de interesse. Poderíamos dizer que são estatutos criados para lidar com certas situações. Um grande exemplo desta política é a elaboração de um Plano Diretor de dado município que visa planejar a implantação da política de desenvolvimento urbano. Com este tipo de política não se tem interesse de alcançar demandas individuais e as decisões são tomadas a partir de regras gerais. As políticas redistributivas seguem outra lógica. São políticas sociais universais, tais como ocorrem com as políticas de saúde e educação e as políticas constitutivas são meros procedimentos formais, tais como a mudança de um sistema de governo.

Essas políticas têm abrangência distinta quanto ao público que se destina, tais como: 1) universais, sendo destinadas a todos os cidadãos como, por exemplo, serviços e programa de saúde, educação, moradia, entre outros; 2) segmentais, sendo destinadas a um segmento da população que se evidencia como necessitado como, por exemplo, Benefício de Prestação Continuada – BPC<sup>2</sup>, benefício não-contributivo destinado ao segmento idoso e/ou deficiente

---

<sup>2</sup> Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007- regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso - BPC de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - LOAS, e a Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de

que não tem como se manter; 3) fragmentadas, sendo destinadas a grupos específicos de cada segmento como, por exemplo, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, programa destinado a crianças e adolescentes em situação de trabalho.

Quanto a essa última categoria - as políticas fragmentadas - todas as ações sociais do Estado podem ser contempladas dentro da proteção social brasileira. É nesse sistema de proteção que há a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

No que tange a formatação do posicionamento estatal, Souza (2006) nos informa que as ações do Estado se dão de maneira planejada de acordo com as circunstâncias; com a realidade objetiva. Assim, primeiramente se define a agenda política<sup>3</sup>, pois isso depende também dos problemas sociais que estão em voga, se estes pontos e não aqueles estão sendo reivindicados por algum grupo social, entre outros; identificam-se as diversas alternativas; avalia as opções existentes; seleciona-as; implementa e - por fim - avalia os resultados obtidos, sejam estes em curto, médio ou longo prazo.

Para que haja eficácia dessas políticas, deve-se levar em conta a necessidade do debate público real e participativo no qual haja mobilização da sociedade civil organizada, desde a identificação do problema, ou seja, na primeira etapa de formação das políticas públicas, até a avaliação dos resultados que representa a sua última fase.

O que de fato ocorre é que no cenário político, além de se analisar os problemas sociais em evidência no nosso país, também se verifica a força das relações políticas, portanto das relações de poder, estabelecidas pelos grupos representantes situacionistas e/ou em ascendência, como - até mesmo - grupos de interesse e de pressão organizados que têm grande poder de barganha.

Couto e Abrucio (2003), nos acrescentam que se dois partidos buscam concretizar igual agenda de políticas públicas, mas disputam entre si o poder, sendo um deles majoritário e ocupando a direção do governo terá poucos incentivos a formar uma coalizão com o outro. Entretanto, caso nenhum tenha condições de concretizar por si só sua agenda de políticas, então é muito provável que formem uma coalizão. Os autores continuam sua argumentativa informando que a distância demasiada na agenda de políticas públicas entre dois partidos pode levar estes a uma coalizão e a elaboração de uma agenda em comum que possibilite ter força no cenário político. Mas isto ocorre teoricamente, pois cada partido, na verdade, tem seu posicionamento específico.

---

maio de 1999, e dá outras providências.

<sup>3</sup> A definição da agenda é feita a partir das alianças, coalizões, pressões endógenas e forças exógenas organizadas, enfim, a partir de uma série de fatores, de certo modo, complexos.

O que de fato acontece é a formulação dessas políticas a partir das necessidades reivindicadas, sobretudo, por um grupo organizado que realiza forte pressão, seja pelas alianças estabelecidas, seja através da repercussão na mídia que tem grande poder.

A montagem das agendas e das coalizões vai depender também se há ou não recursos, se o interesse de um grupo político ainda comunga ou não àquelas ideias, se há forças exógenas coesas interferindo na formulação destas políticas públicas, entre outros. Em outras palavras, há uma forte dependência da formação de novos grupos, das pressões e das interações estabelecidas. Particularmente, são as relações de poder que definem todo o processo.

Enquanto se estabelecem essas alianças, inclui-se ou se exclui pontos de pautas na agenda política como, por exemplo, itens das já citadas políticas públicas que dependem da conjuntura. É importante destacarmos que vivemos em um país desigual socialmente e as “ações do Estado” bem articuladas e focalizadas tornam-se condição *sine qua non* para potencializar grupos desfavorecidos - seja de bens de consumo coletivos e/ou dos direitos constitucionalmente garantidos, mas fragilizados pela má distribuição de renda, acarretando diversas consequências, tais como: preconceito, discriminação, marginalidade, favelização, entre outros - a estabelecer maior pressão.

Assim, as políticas sociais deveriam ser a principal engrenagem que permite o bom funcionamento da justiça social no alcance dos objetivos prioritários do desenvolvimento humano. Mas estes objetivos tem sido deixados em segundo ou terceiro plano no campo prático.

Na análise das ações do Estado nos últimos anos do século XX e início do século XXI é possível constatar que, na verdade, “o Estado reduz suas intervenções na área social e deposita na família uma sobrecarga que ela não consegue suportar tendo em vista sua situação de vulnerabilidade socioeconômica” (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 362). O discurso está voltado à autonomia e desenvolvimento social da família, mas, na maioria das vezes, não está em consonância com as metas estabelecidas, ao contrário, as ações acabam por colocar essas famílias em situação de maior dependência do Estado.

Desde que a assistência social foi inserida no tripé da seguridade social brasileira, as políticas sociais colocam a família em evidência. Desse modo, surgem diversos trabalhos acadêmicos refletindo sobre a temática em voga com intuito de compreender quando e para quê esta instituição passou a existir. Entretanto, a família como foco de debate entre os intelectuais é muito mais antiga que a constituição brasileira.

Segundo Scott (2010), no campo antropológico, por exemplo, a corrente evolucionista estabeleceu um debate acerca do ordenamento hierarquizado das sociedades, identificando diversos tipos de famílias existentes, “numa sequência determinada, pinçadas de exemplos concretos do mundo como era conhecido e interpretado nos finais do século XIX”(SCOTT, 2010, p. 254).

Independentemente do tipo de família, uma característica bastante peculiar destas diz respeito a sua função integradora, determinada a partir dos códigos de cada povo e nação analisadas (SCOTT, 2010).

Seguindo essa mesma lógica de raciocínio, Boarini (2003) apresenta a família como uma construção social em real paradoxo entre o velho e novo. Isto se dá em função de que o primeiro grupo ao qual o ser humano pertence é a instituição, convencionalmente, chamada de família. Devido sua função integradora, algo já sabido, a família não passa de uma velha instituição. Ao nascer, geralmente, todo indivíduo passa os seus primeiros anos de vida aos cuidados de outros que lhes garantam, minimamente, a sobrevivência. Mas se torna novo “à medida que a família vai se transformando e remodelando-se de acordo com os contornos da sociedade na qual esta inserida” (BOARINI, 2003, p. 01).

Desse modo, consideramos que a formatação dessa instituição passa por um processo cuidadoso de diversas ordens (jurídico, econômico, afetivo e/ou emocional, simbólico, entre outros). Não há dúvida do papel da instituição família e de sua organização que ainda hoje se faz extremamente importante na sua relação com as crianças, jovens e adultos, refletindo tanto positivo quanto negativamente na configuração do atual projeto societário<sup>4</sup>.

Dentro da perspectiva da família como um elemento novo, Ribeiro (2000, p. 94) argumenta que diante de mudanças efetivas nas dinâmicas sociais e na configuração do local, nacional, internacional e transnacional, o chamado transnacionalismo coloca “em perigo a lógica e a eficácia de modos preexistentes de representar pertencimento sociocultural e político”. Portanto, a família já não pode ser vista somente como um único modelo idealizado de unidade nuclear (pais e os filhos) e territorializado tal como é concebido pelo pensamento conservador, por exemplo.

Ainda à luz de Ribeiro (2000), a família é um sujeito coletivo, plural, portanto, um “nós imaginado”. Essa instituição apresenta tanto sua própria coesão quanto sua eficácia simbólica de maneira diferenciada, mas ambas com a mesma função integradora. Assim, a

---

<sup>4</sup> Famílias debilitadas custam dinheiro ao Estado, seja na aumento de gastos sociais na saúde, na segurança, no estabelecimento de níveis educacionais satisfatórios para os “futuros cidadãos” como também no processo produtivo e no crescimento econômico do país. Por isso também há uma relação próxima às políticas públicas.

transgressão a essa coletividade poderia passar a ser passiva de punição como forma de não permitir que seja afetada a sua coesão. Entretanto, a punição não é a única forma de mantê-la com um “nós imaginado”. A sua construção de pertencimento ocorre, sobretudo, a partir dos presentes meios culturais e ideológicos consensuais e pacíficos (RIBEIRO, 2000, p.94).

O “nós imaginado”, enquanto ideia, pode ser estabelecida a partir de uma ordem classificatória e simbólica (RIBEIRO, 2000, p. 99). No caso da família, é um “nós coletivo” tradicionalmente construído e representado pelo pai ou pela mãe, ou mesmo muitas vezes pelo Estado<sup>5</sup> que busca formatar a noção de família.

No entanto, devido a complexificação do mundo “os modos de representar pertencimento a unidades socioculturais aumentaram em complexidade no tempo por meio de processo de integração de pessoas e territórios a entidades cada vez maiores” (RIBEIRO, 2000, p. 95).

Não é possível compreender essas novas facetas da família se não compreender a totalidade da construção desse “nós”.

Para Sarti (2004), a família é entendida a partir de uma ordem simbólica construída pela própria linguagem. Assim, esta instituição se forma por meio de:

uma história que se conta aos indivíduos desde que nascem, ao longo do tempo, por palavras, gestos, atitudes ou silêncios e que será, por eles, reproduzida e re-significada, à sua maneira, dados os distintos lugares e momentos dos indivíduos na família (SARTI, 2004, p. 13).

Em outras palavras, o que a autora pretende dizer é que a família é uma construção socialmente elaborada que se internalizada individualmente por meio da subjetiva do indivíduo.

A família torna-se um campo privilegiado para se pensar a relação entre o individual e o coletivo, portanto, entre mim e o outro (...) Cada família constrói seus mitos a partir do que ouve sobre si, do discurso externo internalizado, mas desenvolve um discurso sobre si que contém também sua própria elaboração, objetivando sua experiência subjetiva (SARTI, 2004, 13-15).

Corroborando aos argumentos de Sarti (2004), podemos afirmar que a família, independente de sua composição, é o instrumento através do qual se passa a enxergar e a

---

<sup>5</sup> Podemos identificar aí três campos: o primeiro de ordem simbólica, o segundo de ordem da consanguinidade e o último de ordem jurídica. No caso da ordem jurídica, o texto constitucional de 1988, cap. VII, art. 226, § 4º, dentro da realidade formal, entende a família “como a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”.

significar e ressignificar o mundo. Portanto, adquire fundamental importância para o Estado quando este é responsável pelas pessoas para suas pretensões futuras, sejam elas quais forem.

Desse modo, Carvalho e Almeida (2003, p. 109) a concebem tanto como elemento-chave para a sobrevivência dos indivíduos quanto para a “proteção e a socialização de seus componentes”, seja pela transmissão da cultura, da propriedade do grupo e/ou das relações de gênero e de solidariedade entre gerações. Assim, a família passa a ser vista como a mediadora entre os indivíduos e a sociedade e o próprio Estado.

Para Wilkinson (2007, p. 328), “os governos devem se concentrar em valorizar as famílias, em fortalecê-las e estabilizá-las em todos os modelos e formatos, e não em moralizar a seu respeito”.

Independentemente do modo como a família contemporânea se apresenta em suas múltiplas formas e desenhos, esta é o “primeiro sujeito” que passa a referenciar e totaliza tanto a socialização quanto a proteção dos indivíduos (CARVALHO, 2001). Isso ocorre por que a família constitui o canal de iniciação e aprendizado dos afetos e das relações sociais.

No entanto, ao relacionar a família com as políticas públicas sociais, sobretudo no caso do Brasil, é possível verificar que há uma estagnação ou mesmo uma insignificante mudança no quadro de pobreza e exclusão de uma enorme parcela da população.

Entendemos que essa possível inércia ou ineficácia da política social brasileira se dá devido ao fato de que as políticas públicas no país têm privilegiado de modo reiterado segmentos minoritários já favorecidos anteriormente. Além disso, possui uma política social setorizada e institucionalizada, centrada no indivíduo como sujeito de direito e elemento principal dos programas sociais. Assim, tanto a família como a comunidade não são vistos como sujeitos coletivos, mas apenas como alvos secundários dessas políticas (CARVALHO, 2001).

Também Fonseca (2006) aponta a presença de características clientelistas, corporativas e com a oferta de políticas orientadas somente para os indivíduos e não para as famílias, determinando um espaço secundário para estas na conformação do Sistema de Proteção Social.

A família se tornou protagonista somente na base das lutas por direitos sociais quando integrada aos movimentos sociais e organizações sindicais. Diante disso, Carvalho (2001) aponta três tipos de redes de solidariedades formadas pelas famílias em situação de pobreza e discriminação que lhes permite a sobrevivência. Essas redes são estrategicamente montadas

em espaços comuns chamados de redes de solidariedade entre conterrâneos e parentes, apadrinhamento e solidariedade missionárias.

No primeiro tipo de relação/sistema garantem-se os padrões de reprodução social, maximando as chances e oportunidades das famílias. Os grupos familiares estabelecem uma ajuda mútua por meio de pequenos empréstimos, afim de sanar uma dívida da conta de água, para pegar o ônibus ou taxi, entre outros. No segundo caso, o apadrinhamento passa a garantir o usufruto de um bem de consumo reutilizável, uma roupa ainda em boas condições, enfim, beneficiando a si mesmo ou a um familiar próximo. Um ou mais membro de uma família passa a manter relação de proximidade ou vínculo com o padrão, recebendo deste doações de “coisas” que não necessita mais (roupas, eletrodomésticos, remédios, etc.). Assim, substitui aquilo que tinha pelo “novo” bem adquirido, passa a doar agora o bem substituído a um parente ou amigo que será de igual modo beneficiado. Quanto à solidariedade missionária, pode-se dizer que esta compõe um projeto de reprodução social das famílias empobrecidas, haja vista que as instituições religiosas passam a vivenciar o cotidiano das famílias, criando serviços assistenciais e de defesa dessas famílias.

À luz das contribuições de Fonseca (2006) acerca da formulação e gestão das políticas para as famílias, percebeu-se o quanto é necessário pensar e repensar o nexo da relação entre Estado e sociedade com intuito de garantir que nenhum grupo social, ou tipo de configuração familiar, esteja sistematicamente em situação de exclusão do projeto de sociedade.

Isso também maximizaria a possibilidade de considerar o perfil dos diferentes grupos familiares na hora de formular e implementar políticas dirigidas para as famílias.

É importante deixar claro que dar ênfase na família, no intuito de revalorizá-la, não significa estabelecer um recuo das responsabilidades do Estado na alocação de recursos de bem-estar aos cidadãos.

Diante dessa apresentação inicial que reconhece a importância da família no âmbito das políticas públicas sociais por sua íntima relação sociedade/Estado, passamos a expor nossa reflexão construindo o trajeto que formou a proteção social brasileira em base de situações mais amplas como a questão social.

Assim, a presente dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo trazemos à tona o debate da questão social que nos permite compreender as mazelas produzidas pela formação e desenvolvimento do modo de produção capitalista e o surgimento de situações que mereciam atenção estatal. No segundo capítulo focamos nossa reflexão na assistência social brasileira com intuito de perceber a formação da proteção social e o seu

caminhar histórico até culminar na elaboração da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Por fim, no último capítulo tratamos acerca do desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, no município de Bonfim, Estado de Roraima.

## CAPÍTULO I

### 1. A QUESTÃO SOCIAL: FOCO DO DEBATE

#### 1.1. Capitalismo, classe trabalhadora e a questão social.

No debate sobre a origem da “questão social” estabeleceremos um resgate histórico da problemática em evidência com intuito de demonstrar que sua gênese está relacionada às consequentes mazelas produzidas pelo desenvolvimento do capitalismo no binômio industrialização/urbanização em curso no século XIX.

Consideramos o referido resgate histórico importante devido o termo em tela ser passível de diversas compreensões e interpretações, portanto semanticamente polissêmico. Esta pluralidade semântica é complementada por uma característica peculiar que se encontra no emergir da expressão “questão social”. Isto porque surgiu, curiosamente, como expressão “ao mesmo tempo em que surge, no léxico político, a palavra socialismo” (NETTO, 2011, p. 152). Tal coincidência não é meramente ao acaso, mas demonstra que estamos tratando de um período no qual o modelo societário se apresentava de modo bastante insatisfatório.

Vista sob diversas perspectivas de estudo, a questão social não pode ser analisada unicamente sobre o prisma do surgimento da sociedade capitalista, mas de todo o processo que resultou na formação da classe trabalhadora, bem como da relação entre o Estado e a constituição do cenário político de lutas da classe trabalhadora.

Assim, tendo como objetivo estabelecer o marco inicial do debate, apresentamos como determinação histórica em nossa reflexão o elo originário que há entre a questão social e a crítica ao desenvolvimento do capitalismo e suas consequências para a classe trabalhadora. Ao longo de sua história, o capitalismo apresentou transformações significativas em sua configuração, rendendo diversos estudos e debates entre economistas, assistentes sociais, sociólogos e outros profissionais interessados na compreensão desse fenômeno social, sobretudo devido ao processo que resultou na passagem do trabalho servil para o trabalho assalariado, bem como na relação deste último com a função pública do Estado.

Essas transformações tiveram reflexos diretos no modelo societário, entre as quais podemos destacar: a) as mudanças ocorridas com a Revolução Industrial, no século XVIII, b) o surgimento de uma sociedade de classes na relação entre trabalhadores e capitalistas, enfatizando o momento da tomada de consciência da classe trabalhadora em fins do século

XIX, c) o período que decorreu o século XX, marcado por um capitalismo que apresentou sérias modificações em sua configuração, foi determinantes para o desenvolvimento das políticas sociais.

A Revolução Industrial, desde o século XVIII, determinou uma nova organização da produção e alterou profundamente as relações sociais e econômicas, portanto, as relações de trabalho, haja vista a introdução de novas técnicas na produção. Além disso, esse fenômeno social revolucionou a própria produção, possibilitando o aumento significativo da lucratividade com o acúmulo de capital e estabelecendo a concorrência capitalista.

Segundo Bonavides (1996, p. 59), podemos caracterizar esse período como o momento em que se evidencia “a liberdade do contrato, a desumana espoliação do trabalho, o doloroso emprego de métodos brutais de exploração econômica, a que nem servidão medieval se poderia, com justiça, equiparar”. Em outras palavras, esse período foi importante por sua transição para o “mundo capitalista”, passando do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista - apresentada pelo novo ritmo de trabalho – que estabeleceu novos postos ocupacionais, rompendo com a tradição em uma exploração consentida da mão-de-obra (BONAVIDES, 1996; PRONI, 1997; NETTO, 2011).

Na verdade, essa diversificação do trabalho se faz com a proletarização da massa camponesa que passa a trabalhar nas fábricas em ambientes totalmente inapropriados e insalubres, empregando a mão-de-obra de mulheres e crianças no processo produtivo sob longas jornadas de trabalho.

Faleiros (2009) apresenta uma distinção radical entre o modo de produção feudal e o novo Modo de Produção Capitalista - MPC. Descreve o autor que no primeiro caso, a vinculação do servo ocorria numa relação de proteção e submissão ao “senhor”, **que** mantinha os meios de produção como propriedade. Suas “necessidades” poderiam ser satisfeitas nas associações religiosas e comunais. Já no modo de produção capitalista, o homem passa a estar ligado ao “senhor” (capitalista) por meio da venda de sua força de trabalho. Assim, quem detém os meios de produção é o capitalista/burguês. A ordem na sociedade feudal, diz Faleiros (2009), desfaz-se; uma nova estrutura social e política surgem devido às modificações ocorridas nas relações de produção, frente às novas exigências de produção dos valores e de intercâmbio de mercadorias.

Dependente dos meios de produção capitalista, o trabalhador vê-se na condição de ter que vender sua força de trabalho, que se torna uma mercadoria nas “mãos dos capitalistas”. Em condições insalubres de trabalho, na inversão de papéis na transição em que se dava do

campo para a cidade em um processo de proletarização camponesa, a massa trabalhadora passou a labutar duramente nas fábricas inglesas.

É importante enfatizar que essas mudanças ocorreram não sem resistências, afirma Faleiros (2009), mas a velocidade em que se expandia o novo sistema de produção não encontrou na resistência força suficiente para impedi-lo em seu desenvolvimento.

A julgar pelos padrões dos séculos anteriores, o século XIX se apresenta de maneira “anormal” para a época, com uma economia significativamente modificada. As relações sociais e a estrutura da indústria, o volume de produção e a extensão e variedade do comércio não eram mais as mesmas. Dobb (1987, p. 258) aponta que “a interpretação do mundo econômico do século XIX tem de ser essencialmente uma interpretação de sua transformação e movimento”. Essa transformação “técnica” permitiu tanto um aumento da produtividade quanto um exponencial crescimento das fileiras do proletariado.

A intensa industrialização na Europa Ocidental<sup>6</sup>, no último quartel do século XIX, em seu estágio do capitalismo concorrencial<sup>7</sup>, resultou numa profunda pauperização da classe trabalhadora. O crescimento do proletariado, as longas jornadas e as péssimas condições de trabalho, os baixos salários criaram condições para o pauperismo dos trabalhadores das fábricas. Este processo motivado pelo modelo de desenvolvimento industrial culminou naquilo que passou a ser chamado de “questão social”.

Assim, não pode deixar de ser dito que a relação entre pauperismo e a “Questão Social” se deu pelos desdobramentos sociopolíticos e que, paralelamente a consolidação da ordem burguesa, tem-se uma inconformação/insatisfação dos pauperizados.

O surgimento das ideias socialistas foi outro elemento importante para o entendimento dos conflitos - resultantes da insatisfação dos trabalhadores com as condições de trabalho - como “questões sociais”.

Para Pereira (2011), a questão social surge no período que compreende a tomada de consciência do proletariado - enquanto classe social - e a afirmação da burguesia como classe dominante, pois esta situação levou o Estado a buscar mediação legal e política para os conflitos existentes entre estes e todas as possíveis consequências desse evento.

---

<sup>6</sup> A onda de industrialização foi iniciada na Inglaterra.

<sup>7</sup> Esse estágio do capitalismo pode ser situado no período que decorre de 1800 a 1870, conforme Balanco e Pinto (2007). Segundo Netto (2011), nos últimos decênios do século XIX, o capitalismo passou por intensas modificações tanto em sua dinâmica econômica quanto em seu ordenamento que necessariamente afetaram a estrutura social e as instâncias políticas das sociedades nacionais que envolvia. A sucessão do capitalismo concorrencial para o capitalismo dos monopólios, articulando o fenômeno global, tornou-se conhecido como o estágio imperialista.

É correto considerar que a relação conflituosa entre proletariado e capitalistas, por seu caráter antagônico, exerceu na história um dos fatos mais importantes das sociedades modernas.

Na concepção de Marx, o antagonismo “explícito” na sociedade industrial tornou-se o evento que revelou a natureza essencial dessas sociedades, ao mesmo tempo em que permitiu, de certo modo, prever o desenvolvimento histórico (ARON, 2008).

Desse modo - dando a importância devida ao momento histórico - é mister tomar nota sobre a definição que Netto (2011, p. 17) apresenta da Questão Social, haja vista a relevância histórica para a análise das políticas sociais. O autor define a Questão Social como “o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista”.

À luz da história, essa definição traz em seu bojo um fato importante para a análise proposta, a saber: a exacerbada contradição entre capital e trabalho, cujas sequelas se deram no aumento da pobreza e da proletarização, tem enorme importância para o estudo das políticas sociais.

Diante disso, operacionalmente definimos a Questão Social como a categoria teórica e problemática histórica que expõe as contradições no interior do sistema capitalista, cujos elementos essenciais, são: a) todo o processo da Revolução Industrial, b) o conseqüente pauperismo da massa na Europa Ocidental no final do século XIX e início do Século XX, c) e tomada de consciência da classe trabalhadora, enquanto classe em si e antagônica ao capital, trazendo consigo todos os seus interesses e demandas.

Na presença desses elementos históricos essenciais, evidenciamos como consequência a busca pela afirmação dos direitos sociais para o trabalho a partir de intensos protestos protagonizados pelo proletariado, a necessidade da reforma do sistema capitalista e, até mesmo, uma proposta profundamente radical: uma transformação na ordem social capitalista<sup>8</sup>.

É nesse período - que corresponde à segunda metade do século XIX – que a força de trabalho (proletariado) passa a se opor à exploração extenuante e também à exploração do trabalho de crianças, mulheres e idosos. A luta entre estes e os capitalistas irrompe contundente em todas as suas formas, trazendo à tona a questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

---

<sup>8</sup> É importante lembrar que em 1917, com a vitória do movimento socialista na Rússia, “o capital” passa a adotar uma postura defensiva. Além disso, Netto (2011, 156) afirma que “as vanguardas trabalhadoras acederam, no seu processo de luta, à consciência política de que a ‘questão social’ está necessariamente colocada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz à supressão daquela”.

Somente quando a luta operária ganha ênfase no campo político, por meio dos partidos políticos e do surgimento dos sindicatos, é que as péssimas condições de vida da classe trabalhadora e a sua pauperização passaram a ser percebida.

Esse movimento é fundamental para a análise proposta devido a manifesta mudança apresentada pela classe trabalhadora, deixando sua posição de subjugação, dependência, impondo-se mais crítica e consciente nesse processo de transformação. Isto determinou, sobretudo, um novo momento em que o capitalismo conta com uma nova relação de força/poder (BEAUD, 2004).

Outro elemento que vem à tona, diz respeito ao importante debate acerca do paradoxo que o próprio sistema capitalista apresenta, a saber: a pobreza como condição das massas e sua coexistência com o aumento da capacidade social de produzir riquezas.

Na tentativa de remediar essas tensões, pois tais questionamentos poderiam levar uma “desordem no mundo”, a sociedade liberal passa a estabelecer mudanças no interior do capitalismo<sup>9</sup>.

De modo estratégico, o Estado passa a dar importância à “questão social” na perspectiva de valorização do capital a partir da superação e/ou controle social.

Segundo Behring (2000, p. 07), “o enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais ocorreu ao longo da segunda metade do século XIX e no início do século XX”. Dentro desse contexto, institucionalizaram-se as demandas em torno dos direitos e garantias sociais.

Ao se comparar as mudanças apresentadas pelo Estado frente a esses obstáculos, destacamos uma expressiva transformação no capitalismo quando este passou de seu estágio concorrencial para uma nova fase de desenvolvimento, chamado de capitalismo monopolista (BRAVERMAN, 1987).

No primeiro estágio de desenvolvimento do capitalismo, marcado pela revolução do vapor, a partir de 1848, as ações políticas das massas eram alvo da ação coercitiva do Estado. A intervenção se dava no nível de manter a propriedade privada e todas as relações a ela ligadas. Enquanto isso, a resposta que se tinha à exploração da força de trabalho era a repressão das lutas daqueles em condição de exploração.

---

<sup>9</sup> Aliás, é importante destacar que sob a perspectiva de sua estrutura produtiva, atores sociais envolvidos na luta de classe, do padrão de concorrência intercapitalista, dos mecanismos de intermediação financeira ou da forma de manifestação e superação de suas grandes crises, entre outros, o capitalismo vem se transmutado ao longo do tempo (PRONI, 1997).

Já no novo estágio, chamado de era do monopólio ou do imperialismo clássico, que teve início nas últimas décadas do século XIX, passa-se a administrar a questão social. Dá-se a reprodução e manutenção de força de trabalho em modo de controle e de preservação contínua da força de trabalho excedente.

É nesse período que as bases materiais e subjetivas que sustentavam o ideal liberal, assente no *Laissez-Faire*, enfraqueceram. Um ciclo de crises se estabelece na economia, permitindo que as elites econômicas reconhecessem os limites do mercado.

No início do século XX a crise foi aprofundando, levando a uma situação de desemprego generalizado dos fatores de produção, apontando que os pressupostos da teoria econômica vigente não davam mais conta dos episódios que se seguiam. Assim, passou-se a questionar os pressupostos do liberalismo econômico em uma forte crise de legitimidade do capitalismo que pôs em xeque o princípio da autoregulação do mercado (economia).

Percebeu-se que o Estado não deveria simplesmente fornecer a base legal para um mercado livre.

Essas questões permitiram que políticos e intelectuais considerassem a necessidade de um Estado intervencionista que mediasse as relações no intuito de manter a “coesão social”.

A partir do segundo pós-guerra, por meio do consenso nos países mais ricos, objetivando estabilizar o sistema capitalista, houve o amadurecimento do sistema fordista de produção, aliado ao keynesianismo, que, por seu turno, objetivava desenvolver um conjunto de estratégias administrativas aliadas ao Estado, então responsável por promover e incentivar o emprego e a geração de renda. Essa parceria levou os países capitalistas avançados a alcançar fortes taxas de crescimento econômico, inclusive levando à expansão internacional (MEDEIROS, 2009, p. 460).

O Estado assumiu, então, “o papel de agente essencial na condução do desenvolvimento econômico, sempre por meio de intervenções reguladoras nas políticas comerciais, financeiras e industriais” e sociais (MEDEIROS, 2009, p. 461).

Esse debate a respeito da transição do Estado liberal para o Estado intervencionista, destacando a crise de 1929 e o surgimento do *Welfare State*, será realizado de modo mais detalhado no próximo tópico.

## **1. 2. Estado do Bem Estar Social**

A crise econômica iniciada na segunda metade do século XIX estende-se ao século XX, proporcionando uma onda de desemprego que colocava em risco a ordem social.

A Inglaterra, por exemplo, apresentava altas taxas de desemprego desde os anos de 1920. Os Estados Unidos, a partir de 1929 com a queda da bolsa de valores em Nova York, tinham taxas alarmantes de desemprego entre seus trabalhadores. Além da situação preocupante em vários países europeus.

Diversas explicações para esse fenômeno foram apresentadas. Para alguns o problema era o sindicalismo e suas pressões. Para outros, o problema eram os monopólios, que impediam uma concorrência perfeita.

No entanto, para John Maynard Keynes essa explicação dos reais problemas se apresentava de modo bastante insatisfatório, permitindo-lhe apresentar uma versão alternativa ao caos econômico que se assistia à época.

A contribuição desse economista foi extremamente importante tanto para a economia quanto para as relações políticas que necessitavam de uma resposta rápida aos problemas vivenciados.

A preocupação de John Keynes girava em torno dos fatores determinantes do emprego numa sociedade capitalista industrial moderna, pois assim também permitiria identificar as causas do desemprego (ARAÚJO, 1988).

O resultado disso, frente às consequências da crise de 1929, nos Estados Unidos, foi o surgimento do *New Deal* que determinou medidas de intervenção numa economia que, até então, era predominantemente economia de mercado livre (DOBB, 1987).

A necessidade de um Estado mais ativo cuja intervenção harmonizasse a propriedade privada resultou no surgimento do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar. Trouxe uma mobilização em larga escala do aparelho estatal em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população (MEDEIROS, 2001).

A questão mais importante, no momento, estaria na aplicabilidade do *Welfare State* em países cujas economias estavam fragilizadas. Desse modo, as perguntas mais recorrentes giravam em torno da relação crescimento/distribuição: só países desenvolvidos podem executar tal programa ou países em desenvolvimento podem conciliar redistribuição e crescimento? Ao associar crescimento econômico e gastos públicos sociais pode isto ecoar no Estado algo negativo?

Esses questionamentos abrem caminho para navegarmos na história recente com intuito de responder tais inquietações.

Primeiramente, destacamos que o Estado de Bem-estar, relacionado aos Estados democráticos, visava aplicar uma política fiscal progressiva com a execução de programas sociais e o pleno emprego dos fatores de produção.

O que é importante destacar é que o princípio desse tipo de Estado foi marcado pela elaboração do Plano Beveridge<sup>10</sup>, repercutindo em diversos países os quais organizaram suas políticas de segurança social.

A maneira adotada para discutir a emergência, implementação e consolidação do *Welfare State* ocorreu de diversas formas, de acordo com a postura teórico-ideológica dos autores e intelectuais que se propuseram a esta caminhada.

Entretanto, há entre esses autores um consenso quanto à emergência dessa política. Concorde-se que as intervenções e atuações dos Estados ocorreram devido a forte influência dos impactos causados pela onda de industrialização e das crises cíclicas apresentadas pela dinâmica do capitalismo, sobretudo, a crise de 1929.

Dentro de uma perspectiva durkheimiana, acredita-se que a emergência desse Estado de Bem-estar deu-se devido às necessidades de coesão e integração social, com intuito de fortalecer tanto à família quanto a outras instituições sociais clássicas que estariam perdendo ou desagregando suas funções (NOGUEIRA, 2001).

Na verdade, tais políticas caracterizaram-se como um financiamento público da economia capitalista que garantiu tanto o processo de controle social quanto a produção e reprodução da força de trabalho.

Assim, temos um processo contraditório dentro do sistema capitalista: o estabelecimento de contínuo acúmulo de capital em bases legítimas, garantindo condições para uma harmonia social.

Morais e Wermuth (2012) destacam que apesar do desenvolvimento do *Welfare State* ter ocorrido fundamentalmente ao longo do século XX, suas bases remontam a segunda metade do século XIX, ao emergir nas arenas política e social as grandes massas de trabalhadores despossuídos. Exemplo disso são os movimentos de cunho trabalhista e socialista na Alemanha, França e Inglaterra.

O Estado, diante disso, aparece como um regulador de conflitos; um mediador. Assim, retiram do campo da luta de classe tais conflitos políticos que poderiam afetar a produção

---

<sup>10</sup> Plano elaborado por William Henry Beveridge na Inglaterra, durante o período da Segunda Guerra Mundial, com intuito dar assistência aos doentes e desempregados.

dando mais estabilidade à economia. Para tanto, requer do trabalhador certa “aceitação da lógica do capital” em troca da promoção dos meios de atendimento de formas coletivas<sup>11</sup>.

A intervenção do Estado, mediando os conflitos entre capital e trabalho ao final da Segunda Guerra, proporcionou um período de grande estabilidade para o sistema econômico vigente. Foi a chamada época de ouro do capitalismo, que, por meio da adoção do modelo fordista de produção, garantiu aumento dos lucros do capital ao mesmo tempo em que, por meio de políticas compensatórias, o Estado garantia a estabilidade política necessária à exploração do trabalho.

Esse processo durou até a década de 1970, quando o sistema fordista de produção começa a apresentar seus limites, gerando o início de um novo ciclo de crises que vão demandar novas formas de organização da economia e da política.

Essa conjuntura de crise mostrou-se o momento oportuno para dar novo rumo à economia e à política. Cria-se, assim, o espaço para a crítica<sup>12</sup> ao modelo intervencionista, estabelecendo terreno para a propagação dos ideais neoliberais.

Anderson (2008) argumenta que o neoliberalismo surge como resposta teórica e política ao Estado intervencionista e de bem-estar, que se instalou logo após a Segunda Grande Guerra. Só vai tornar-se hegemônica, porém, devido à profunda recessão determinada pela crise do modelo econômico, em 1973, e as baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação.

Além disso, a explicação dos neoliberais para tal crise girava em torno do movimento operário que comprometeu a acumulação capitalista devido a forte pressão no Estado para o aumento de gastos em políticas sociais e a respeito das reivindicações sobre os salários.

Anderson (2008) descreve que no período que vai do final da década de 1970 e início dos anos de 1980 surge a oportunidade de aplicação do programa neoliberal, com a eleição de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA. Além disso, na década de 1980, a maioria dos países do norte da Europa ocidental tinha governo de direita, com exceção da Suécia e da Áustria.

O neoliberalismo surge, então, nesse contexto de crise, ao final do século XX, como crítica ao Estado nos moldes do *Welfare State*. Trata-se, na verdade, da retomada das ideias liberais de F. V. Hayek, que, em 1944, escreveu o livro “O caminho da Servidão”, no qual

<sup>11</sup> Padrões mínimos de vida, o pleno emprego, renda real, etc..

<sup>12</sup> No final da década de 1940, fundou-se na Suíça, a Sociedade de Mont Pèlerin com intuito de combater o Estado Social e difundir as ideias do mercado livre de regras e controle estatal. Essa organização teve como membros Frederich V. Hayek e outros intelectuais promotores dos ideais liberais, tais como Milton Friedman e Michael Polanyi.

defende a ideia do mercado que se autorregula e do Estado mínimo. Essas ideias foram retomadas por M. Friedman<sup>13</sup> e largamente propagandeadas no mundo capitalista ocidental, como a alternativa única para a crise. Dessa forma, as políticas adotadas pelos Estados nacionais à partir daí tinham a marca desse ideário: naturalização das leis do mercado, crítica ao Estado provedor como ineficiente, gerador de crise fiscal e desestabilizador das tendências igualitárias que, de acordo com os neoliberais, seriam geradas pelo mercado livre.

A adoção de políticas com os pressupostos neoliberais vão ter forte impacto no âmbito das políticas públicas em geral, mas particularmente nas políticas sociais. Tais impactos vão desde a diminuição da destinação de recursos para projetos sociais até à mudança na concepção dessas políticas.

Desse modo, no próximo tópico, buscaremos resgatar esse debate, agora de modo particularizado, estabelecendo a relação entre as políticas sociais e o Estado, dando ênfase no papel deste último para a acumulação capitalista.

### **1. 3. Política social e o Estado**

Na tentativa de trazer à tona o debate acerca da gênese das políticas sociais, faz-se necessário esclarecer alguns pontos que permitirão compreender melhor os argumentos apresentados.

O objetivo dessa reflexão visa trazer argumentos teórico-históricos e político-econômicos que estabeleçam a base para tratar da proteção social com intuito de contribuir para o debate acerca da política social.

Desse modo, buscaremos tanto dar explicação sobre a realidade objetiva do mundo que nos envolve de modo analítico-crítico quanto engendrar possibilidades de mudanças no campo prático do agir da ação política.

Assim - quando tratarmos acerca de política social – estaremos, sobretudo, falando de dois aspectos: a) categoria acadêmica e política; b) constituição teórica e prática.

É mister elucidar que ao se definir o termo política social, tem-se que ter em mente que este possui identidade própria, cuja origem está ligada a uma série de fatores político-econômicos que contribuíram para a intervenção do Estado.

Entender a política de cunho social é, antes de tudo, compreendê-la como uma política de ação que almeja atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada,

---

<sup>13</sup> Milton Friedman foi um dos principais defensores do liberalismo econômico ao lado de Hayek. Escreveu obras importantes, tais como: *Capitalismo e Liberdade*, *A economia monetarista*, entre outros.

individual e espontânea. Logo, apresenta-se “como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (como entendem as teorias funcionalistas)” (PEREIRA, 2011, p. 166)

Trata-se de um longo processo histórico constituído por um cenário de lutas, crises e transformações tanto no âmbito do capitalismo quanto no próprio Estado que permitiram o emergir das políticas públicas de caráter social.

No entanto, a questão da política social, muitas vezes, é tratada sob dois prismas que simplificam o debate: um trata da iniciativa das lutas de classes e o outro que corresponde às iniciativas do Estado frente à realidade objetiva.

Na verdade, a análise dessa temática deve levar em conta as correlações de forças político-econômicas que justificam teórica e ideologicamente esse fenômeno social.

Em seu caráter econômico, este fenômeno traz à tona o debate das relações de produção e o acúmulo de capital. Já no campo político, enfatiza-se a produção e reprodução da força de trabalho dentro do modo de produção capitalista, bem como a maneira em que estão articuladas e legitimadas as relações forças/poderes.

Apresentadas as questões norteadoras dessa reflexão, temos como elemento precípua o consenso de autores especialistas nessa área de estudo os quais entendem que o surgimento das primeiras medidas que tiveram como base comum o trabalho corresponde ao período que decorre da Revolução Industrial até o final do século XIX.

No entanto, destacamos que no período que antecedeu a Revolução Industrial já havia algumas regulamentações no qual o trabalho era base comum, fundamental e norteadora das legislações vigentes. As chamadas legislações seminais determinaram à época um código coercitivo do trabalho de caráter punitivo e repressivo (FALEIROS, 2009; BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Essas legislações, até o final do século XVIII, determinavam a obrigatoriedade do trabalho com intuito de manter a casta e uma possível fixação da força de trabalho, contribuindo no adiamento da formação do livre mercado de trabalho.

Somado a esses fatos, destacamos também que as ações filantrópicas e a caridade privada, visualizadas como iniciativas pontuais cujas características tiveram caráter meramente assistencial, podem ser identificadas como protoformas de políticas sociais.

Chama-se a atenção para essas legislações sociais pré-capitalistas devido o seu caráter punitivo e restritivo, bem como a íntima relação existente entre a assistência social e o trabalho forçado.

O contraditório aparente desses eventos diz respeito ao abandono dessas medidas de proteção em caráter repressivo que lançaram os pobres à servidão da liberdade sem proteção, num contexto em que a plena subsunção do trabalho ao capital resultou no pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social a qual já foi tratada anteriormente.

Não se pode precisar um período específico do surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois sua gestação diz respeito a um processo social longo que emergiu na “confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 47).

No entanto, pode-se afirmar que os movimentos populares do século XIX, voltados aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento da primeira revolução industrial possibilitaram germinar tais políticas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; HÖFLING, 2011).

Isso demonstra que historicamente, direta ou indiretamente, as políticas sociais estiveram relacionadas ao trabalho, surgindo no decorrer do século XIX como reconhecimento da instabilidade econômica da sociedade capitalista e da insatisfação do trabalhador frente à sua situação.

De modo mais específico, podemos dizer que uma mudança significativa veio ocorrer efetivamente somente no pós-Segunda Guerra, quando se assistiu uma experiência concreta do *Welfare State* em algumas regiões da Europa Ocidental, consolidando o objetivo e os instrumentos das políticas sociais.

Conforme Filgueiras e Gonçalves (2009), a partir da década de 1930, seguindo o período à Segunda Guerra Mundial, viu-se um círculo virtuoso entre crescimento e distribuição, sustentado tanto por políticas econômicas anticíclicas quanto por políticas sociais de caráter universal, o que passou a garantir uma relativa estabilidade econômico-social nos países desenvolvidos.

Segundo Faleiros (2009), o Estado passou exercer o papel de financiar, suportar e proteger o capitalismo monopolista em todos os países, inclusive nos dependentes.

Isso ocorreu como resposta aos problemas estruturais produzidos pela acumulação capitalista. Esse passa a mediar/intervir na economia e na política, possibilitando a reprodução da força de trabalho. Em outras palavras, o Estado cria condições para a reprodução dessa força de trabalho, conforme o projeto do grupo hegemônico burguês.

A intervenção estatal, por meio das políticas sociais, permite manter certa regularidade do mercado de trabalho, tendo como instrumento de controle da força de trabalho e dos salários os mecanismos de colocação e de formação de mão-de-obra e o mecanismo de seguro aos desempregados (FALEIROS, 2009).

Na verdade, esse Estado - chamado de Bem-estar - é apresentado à sociedade como um árbitro neutro cuja intervenção deve estar acima das relações sociais estabelecidas, visando trazer à sociedade e ao mercado o equilíbrio. Isto permitiria que “todos”, em condições mínimas, pudessem satisfazer suas necessidades, tirando vantagens do mercado.

Esse Estado apresentado como pautado na arbitragem neutral é, na verdade, um “campo de batalha”, uma relação social que condensa e mediatiza as relações. É, ao mesmo tempo, “lugar do poder político, um aparelho coercitivo e de integração, uma organização burocrática, uma instância de mediação para a práxis social capaz de organizar o que aparece num determinado território como o interesse geral” (FALEIROS, 2009, p. 46).

De modo mais radical, Eloisa Höfling (2011), tece seus argumentos acerca da relação sociedade/Estado, complementando as ideias apresentados por Faleiros. A autora entende que o papel do Estado é, na verdade, regular as relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em sua totalidade, e não especificamente a serviço dos interesses do capital – apesar de reconhecer que existe uma forte dominação deste nas relações de classe.

Esse mesmo Estado visa não somente qualificar permanentemente a mão-de-obra para suprir a demanda do mercado, mas busca também manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo, por meio de suas políticas e programas sociais.

Assim, ao conceituar o Estado, Höfling (2011) o descreve como o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo através de seus órgãos, tais como: o legislativo, os tribunais, o exército e outras instituições que não formam um bloco monolítico necessariamente.

Isso nos permite afirmar que o Estado, por meio de seus aparelhos ideológicos, estaria mantendo tais relações de poder dentro de uma sociedade cujas relações de classe são dadas a partir da relação de dominação.

Desse modo, o Estado passaria a se concentrar não apenas na relação de forças entre as frações do bloco no poder, ou seja, no pequeno grupo hegemônico burguês que comanda o Estado - mas visaria compreender tanto as relações de forças entre este grupo quanto com a própria classe dominada (POULANTZAS, 1984).

O Estado se apresenta como representante do interesse geral, mas na verdade, oculta o seu caráter de classe, expressando sistematicamente seu caráter no nível das instituições políticas ligadas a ele.

Assim, seus aparelhos ideológicos passam a consagrar e reproduzir a hegemonia, estabelecendo um jogo (variável) de compromissos provisórios entre o bloco de poder e certos grupos das classes dominadas (POULANTZAS, 1984).

## CAPITULO II

### 2. POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

#### 2.1 . Contextualização histórica da política social brasileira

No primeiro capítulo buscamos entender como surge a política social no cenário internacional a partir do debate da questão social, permitindo-nos assim verificar em um plano mais geral o alicerce para a política social do Estado brasileiro.

Desse modo, nosso objetivo é entender como se construiu a proteção social no Brasil que culminou na implementação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, como marco para a almejada consolidação da Assistência Social brasileira.

Enfatizar a questão social nesse caminhar histórico é fundamental, pois assim evitaríamos construir um discurso fragmentado esquecendo-se de sua gênese. Além disso, nos permitirá criar bases para evidenciar as especificidades do assistencialismo privado que ensejou atividades estatais no marco das políticas populistas Estado-novistas como germes da política social no Brasil.

Com olhos atentos à história veremos que a assistência [social] é uma prática antiga e que não nasceu em “berço estatal”, mas que isso não representa uma insignificância do Estado, pois este assume, em um dado momento, papel fundamental no direcionamento das políticas públicas de cunho social. Isto por que esta prática não surgiu diretamente como direito social, mas aparece como atividade de caridade ou benemerência, passando a adquirir caráter de direito através das lutas sociais que emergiram ao longo do tempo.

O fato é que no campo de debate político<sup>14</sup> e científico a questão social é vista de forma ampliada, compreendendo uma gama de discussão que vai desde a vulnerabilidade e pobreza até a exclusão social.

O ponto em comum acerca desse assunto é quando estas preocupações passam a ser vistas dentro do debate da esfera pública, estabelecendo um limite na distinção entre a esfera pública e privada.

Assim, com intuito de apresentar reflexão sobre a Assistência Social brasileira, enquanto afirmação de direito, pretendemos aqui alcançar os seguintes objetivos: a) determinar a “ruptura” da atividade de benevolência e caridosa como prática paliativa no

---

<sup>14</sup> Inclui-se neste debate as políticas sociais.

âmbito da assistência social; *b*) dar visibilidade à política de assistência social e suas ações socioassistenciais; *c*) contribuir com a discussão sobre a proteção da família em situação de vulnerabilidade.

Entende-se que os avanços nessa área de assistência, enquanto direito social, deve ser levado em consideração no âmbito da política pública (social), requerendo tanto do Estado brasileiro quanto da sociedade civil seriedade, efetivação e compromisso. Apesar de apresentar importantes avanços isto não isenta das veementes críticas que circundam no campo prático dessas ações governamentais e do terceiro setor (público/privado) quanto à gestão da pobreza e as atividades pautadas na “bondade alheia”, haja vista que a pobreza compreende a dimensão da questão social.

É sabido que práticas de ajuda caridosa e de benevolência ou benemerência sempre estiveram presente na história da humanidade numa relação de dependência dos mais frágeis aos mais fortes. Pautada na solidariedade, esta assistência alcançava os mais vulneráveis socialmente.

Entretanto, de forma não despretensiosa, tais práticas estiveram presentes no contexto brasileiro de forma tão natural que anestesiaram a população e se perpetuaram nas ações do “Estado grande família” (Estado protetor), bem como na exploração de uma elite dominante ligada direta ou indiretamente à estrutura governamental. Estas ações não tinham como escopo o “bem comum” e nem a ascensão social desses beneficiados.

Além disso, é importante destacar também que o cuidado dos mais pobres e necessitados no contexto brasileiro não é iniciado propriamente com o Estado, mas por grupos filantrópicos e entidades religiosas já desde o século XVIII.

Desse modo, a grande massa carente dependia de iniciativas voluntárias e isoladas dessas entidades privadas que, pautadas no prisma da herança moral cristã, dispensavam seus cuidados, oferecendo ajuda dos mais diversos tipos, tais como: abrigos, roupas e alimentos, em especial aos grupos mais vulneráveis, ou seja, às crianças abandonadas, aos velhos e doentes em geral.

Dentro desse contexto, Escorsim (2008) traz à tona a importância do papel desempenhado pelas organizações como as Santas Casas de Misericórdia, bem como das demais atividades desenvolvidas por várias outras ordens religiosas.

Assim, ações assistenciais não-estatais movidas por ideais de solidariedade e de caridade foram os precursores da intervenção social em prol desses desvalidos de sorte, pobres e vulneráveis.

Tais atividades permitiram ao movimento filantrópico ganhar força no contexto social, passando a gerir a pobreza com influência bastante significativa da igreja.

No Brasil, no início do século XX, surge uma filantropia mais moderna com o nascimento das escolas de serviço social como reflexo desse movimento, contribuindo assim na organização de “uma política de combate à pobreza operária atrelada à obrigação moral e ao dever de solidariedade” (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005, p. 186).

Essas escolas surgem em um contexto em que, no Brasil, vê-se claramente o avolumar do processo de urbanização e industrialização, o conseqüente crescimento da questão social e a necessidade de um controle maior e mais eficiente dos trabalhadores.

Pereira (2011) aponta o período até os anos de 1930 como um momento em que o Estado efetivamente nada tinha feito no campo das necessidades sociais básicas como uma sistemática política social.

Na verdade, trata-se de um Estado que pode ser visto como *laissez-fariano* cujas legislações são mandamentos esparsos, em que as necessidades passam a ser supridas, não pelo Estado, mas pelo mercado que buscava atender as individualidades e preferências. O orçamento público estava voltado somente às falhas de mercado, ou seja, para questões básicas e elementares do Estado em que o mercado não intervinha.

Em suma, até as primeiras décadas do século XX não tínhamos um Estado centrado no debate das políticas sociais, mas um Estado coercitivo repressor, preocupado em controlar a emergente questão social tratando-a como questão de polícia. Assim, ficava a cargo da iniciativa não-mercantil de ordem privada, isto é, da filantropia o cuidado com a pobreza, mas de maneira extremamente pontual.

O grande problema então seria entender como a questão social em sua amplitude passou a ser vista pelo Estado. Seria o reconhecimento da pobreza alvo de relevância social nesse período? Esta teria alcançado importância significativa no debate político? Que dimensão de pobreza se teria tratado nesse período quando haveria uma gama de situações ocorrendo com os pobres e desvalidos de “sorte”?

Diante desses questionamentos, nortearemos nossa reflexão pautada em aspecto histórico-político-cronológico da experiência brasileira no campo das políticas sociais para compreender a ação do Estado frente a estas demandas. Para tanto, adotaremos as tipologias de Pereira (2011) para periodização das políticas sociais no Brasil.

Apesar do reconhecimento da questão social não significar necessariamente a imediata intervenção estatal, no Brasil a pobreza do trabalhador passou a ser alvo de intervenção pública a partir dos primeiros anos do século XX.

Assim, temos o ano de 1930 como divisor de águas na distinção entre público e privado no que tange a assistência social brasileira. Momento em que o Estado passa a ver a questão social como risco de ruptura com a ordem estabelecida, mesmo que fosse por interesse meramente populista<sup>15</sup>.

Mas é importante lembrar também que o elemento norteador para tal fato se encontra nas mudanças significativas no plano internacional, nos campos econômico e político e seus reflexos na construção das políticas sociais, conforme apontadas no primeiro capítulo.

Esse momento é importante, pois traz em si o surgimento da classe trabalhadora urbana e conseqüentemente os problemas sociopolíticos que se colocavam em cena.

Diante disso, o Brasil pôde iniciar o assentamento de tijolos na edificação de seu sistema de bem-estar à luz das trajetórias econômicas e políticas de outros países - já explicitada no primeiro capítulo - que influenciaram diretamente, inclusive, em sua reorganização política.

A experiência brasileira quanto a esta edificação da proteção social passa a ter sua maior expressividade em um período de bastante peculiaridade e pertinência, ou seja, no emergir dos governos conservadores e autoritários a iniciar por Getúlio Vargas.

Para Pereira (2011), a justificativa para o alcance de tamanha expressividade pode estar pautada em três importantes e simples argumentos. O primeiro destes diz respeito à questão de melhoria na distribuição dos “bens e serviços” à população em face de possibilidade da fragmentação do poder. Já o segundo está presente no paradoxo opressão/cidadania, haja vista que apesar do período ser visivelmente incompatível com as instituições cidadãs, este buscou “mostrar serviço” como justificativa para sua ação interventora. Por fim, o último e não menos importante argumento, compreende a construção da proteção social brasileira como lençóis para encobrir a rigidez e opressão dos regimes de exceção.

Somado as estas características, o modelo de “Bem-Estar” brasileiro se associa às práticas negativas que se arraigaram no campo da política, tais como o pernicioso paternalismo estatal e o clientelismo.

Para iniciar a caracterização da construção das políticas sociais brasileiras, Pereira (2011) apresenta um recorte temporal em 4 períodos, conforme tabela abaixo:

---

<sup>15</sup> É importante lembrar que a construção do sistema de proteção social dá-se tanto pela resposta estatal aos conflitos sociais que emergiram quanto pela busca de igualdade num contexto de luta pela democracia.

**Tabela 1.** Tipologia dos períodos das políticas sociais

PERÍODO	TIPOLOGIA
1930-1964	Política social predominantemente populista (incipiente política desenvolvimentista)
1964-1985	Política social do regime tecnocrático-militar (*período da ditadura militar e fase da abertura política)
1985-1990	Política social do período de transição para a democracia social
A partir 1990	Política social neoliberal

Fonte: Pereira (2011)

Este recorte temporal acarreta na supressão de peculiaridades e situações importantes para a história da política social por se tratar de períodos em que se passaram por diversos governos cada um com suas políticas, intenções e necessidades. Entretanto, este é didaticamente aceitável, pois traz em si marcos pontuais para compreender tais políticas.

Esse primeiro período, caracterizado como o momento em que a política social era predominantemente populista de cunho desenvolvimentista, trouxe em si novos desafios e novidades para o campo da política social. O que mais nos importa aqui é destacar que este período tem como elemento fundamental a passagem da economia brasileira do *status* de agroexportadora para uma economia urbano-industrial. Esse fato marca um novo tipo de desenvolvimento econômico do país.

Cardoso Jr. e Jaccoud (2005, p. 189) entendem que “neste contexto, passa a ser gestada a construção de uma nova forma de governabilidade sobre o social, distinta tanto das ações assistenciais privadas, quanto das redes de proteção assentadas nas tutelas de cunho tradicional”.

Apesar de se assistir um Estado que aparenta estar preocupado com questões sociais, a crítica se centra por se tratar de um modelo voltado à regulamentação do mundo de trabalho assalariado formal, deixando do lado de fora do sistema de proteção social as populações que não estão inseridas no “novo” processo de acumulação.

A proteção social brasileira estava pautada num modelo de bem-estar ligada ao desenvolvimento da produção nacional em que os não-assalariados, quando muito, estariam sob o projeto de gestão de pobreza com financiamento público. Assim, passa-se a financiar a iniciativa privada para cuidar desses não-trabalhadores.

Outro fato sumário é que a questão social deixa de ser caso de polícia. No entanto, isso não lhe permitiu adquirir novo *status* carregado de prioridade e, muito menos, passou a ser incluída nas questões centrais dadas pelos governos.

Estava-se diante de um Estado Populista que agia conforme as pressões sociais que iam se apresentando com suas demandas diversas. Mas estas não vinham de grupos organizados em torno de um objetivo específico definido; eram reivindicações aleatórias e despolitizadas, por isso não alcançaram mudanças profundas na sociedade brasileira.

Segundo Torres (2002), o que se obteve de modo nítido foi um Estado a serviço do capitalismo industrial, sobretudo com a implantação do Estado Novo no governo Vargas, em 1937, em que o Estado brasileiro assume uma postura que ocasiona o esvaziamento das organizações dos trabalhadores.

Nesse primeiro período não se alcançou nada que tenha grande relevância para a área social ao ponto de estabelecer um rompimento com a estrutura anteriormente posta.

Efetivamente, entre 1930 e 1964, não houve, no terreno social, um rompimento decisivo com o *laissez-faire* nem com a antiga estrutura do poder oligárquico da era agro-exportadora. Tinha-se, de fato, uma política social *ad hoc*, apesar de sua crescente regulamentação formal. Essa tendência prevaleceu, inclusive, na fase da redemocratização (de 1945 a 1950) e nos governos cujos representantes diziam prezar os ideais democráticos (PEREIRA, 2011, p. 130).

Apesar de não ter havido um rompimento decisivo com esse modelo posto, ocorreram diversos eventos importantes que puseram em evidência as principais medidas de proteção social brasileira.

De modo didático, passamos a dispor esses eventos correspondentes obedecendo uma ordem cronológica por décadas, pois dessa maneira facilitará a compreensão do leitor.

A primeira medida que passou a compor o cenário da proteção social brasileira foi à criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública pelo decreto 19.402, de 14 de novembro de 1930. Este órgão da administração pública ficou responsável por assuntos relacionados ao ensino, a saúde pública e a assistência hospitalar.

Para Cardoso Jr e Jaccoud (2005) a criação de um ministério com esse perfil tinha como objetivo responder as demandas sociais emergentes naquele momento ligadas ao projeto de construção nacional<sup>16</sup>, bem como em uma ratificação da responsabilidade do Estado perante a sociedade.

---

<sup>16</sup> Trata-se de um debate acerca da denominada escola do povo *versus* a escola da elite e a escola voltada ao trabalho *versus* escola de formação geral. Discussão mais aprofundada ver CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <  
[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5491](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5491). Acessado em: 31/10/2013.

Mas este não foi o único ministério a ser implantado, criou-se também pelo decreto 19.433 de 26 de novembro de 1930, uma secretaria de Estado cuja denominação dada foi Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Este órgão ficou conhecido como o “Ministério das Revoluções”, pois estando ligado a assuntos relacionados ao capital e ao trabalho almejava interferir direta e sistematicamente no conflito gerado por esta relação<sup>17</sup>.

Somado ao rol apresentado, institui-se pelo decreto 21.175, de 21 de março de 1932, a Carteira Profissional para pessoas maiores de 16 anos que estivessem exercendo alguma atividade remunerada ou emprego no comércio ou na indústria.

Dentro da assistência social, à medida que chamou bastante atenção foi a criação do Conselho Nacional de Serviço Social editado pelo decreto-lei nº525, de 1 de julho de 1938, pois além de instituir o conselho em âmbito nacional também fixou as bases da organização do serviço social no Brasil.

A criação desse Conselho se apresenta como um dos grandes marcos históricos para a Assistência Social brasileira, haja vista que na legislação de 1938 o serviço social já aparecia com a finalidade de ajudar aos pobres, miseráveis ou “desajustados socialmente” a diminuir ou suprimir suas limitações sociais causadas por essas situações com intuito de permitir-lhes alcançar a satisfação de viver e conviver socialmente.

Para Mestriner (2011), trata-se da criação de um espaço institucional para assistência social, ou melhor, do primeiro espaço dentro de um governo para administração interna do Estado sobre a questão social.

O conselho, na verdade, tratava-se de um órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde e dava ênfase muito mais à profissão (serviço social) e à assistência do que à sua prática enquanto política social.

Somado a esse evento, Oliveira (2013) destaca que a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no fim da década de 1930, teve grande importância para todos os governos que se seguiram até os dias de hoje. Isto ocorre devido sua postura político estratégica na produção de mapas territoriais, pesquisa geográficas e estatísticas demográficas econômicas de todas as regiões brasileira.

Oliveira (2013) afirma ainda que a criação desse instituto teve grande relevância dentro das políticas sociais e se tornou importante instrumento de controle social e mecanismo de assistência pública brasileira.

---

<sup>17</sup> CPDOC. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/MinisterioTrabalho>.

Ao emergir da década de 1940 houve um grande recenseamento que, de certo modo, foi decisivo para o governo de Vargas, pois trouxe à tona duas informações significativas para a continuidade do poder. Tais informações estavam relacionadas à filiação sindical que os trabalhadores brasileiros pertenciam bem como a identificação da população que estava coberta por seguro social (OLIVEIRA, 2013).

A continuidade dos trabalhos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE demonstrou a preocupação do Estado na esfera econômica ao priorizar a identificação da inserção e do modo de inserção da população no sistema produtivo brasileiro, bem como das condições de vida da população.

Além disso, o mundo vivia em clima de guerra devido a Segunda Grande Guerra Mundial e o número de estrangeiros no país passou a se tornar bastante significativo. Tal situação permitiu que se incluísse no censo quesito que contemplasse perguntas acerca da língua falada e idioma, bem como a naturalidade da família.

Sob os reflexos da guerra, vê-se então surgir/nascer outro marco histórico extremamente relevante para a assistência social brasileira, ou seja, a configuração desta como “coisa pública”. Isto se deu devido à criação do Conselho Nacional do Serviço Social<sup>18</sup>, como já foi mencionado anteriormente, e a criação da Legião Brasileira de Assistência - LBA.

Essa última criada inicialmente como uma associação no ano de 1942, sob a presidência de Darcy Vargas, passando, posteriormente, ao *status* de fundação, conforme o decreto-lei n 593 de 27 de maio 1969 teria como objetivo explícito a prestação de serviços de assistência social, sobretudo às famílias dos soldados em missão na guerra. Entretanto, seu objetivo transcendia ao plano normativo apresentado.

Nesse momento a pobreza e miséria são incorporadas ao discurso oficial, buscando redefinir o posicionamento do Estado brasileiro. No entanto, tratava-se de ações pontuais, fragmentadas e urgentes.

Para Torres (2002), a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA só esteve ligada a participação brasileira na Segunda Grande Guerra Mundial para que houvesse uma justificativa para a institucionalização dos serviços sociais pelo Estado brasileiro. Na verdade, via-se estabelecer o marco de novo modelo brasileiro para uma dominação política de cunho assistencialista.

---

<sup>18</sup> Apesar de ter sido editada no final da década de 1930, efetivamente teve notoriedade a partir da década posterior.

Como tática política-populista do governo Vargas, este pôde garantir e legitimar seu poder perante a sociedade através da instituição presidida por sua esposa e primeira-dama, Darcy Vargas.

Assim, o que na verdade se apresentou foi um modelo de política focado somente no reconhecimento dos necessitados e não nas necessidades sociais existentes. Apesar de manter a mesma lógica anterior, não bastou para ofuscar a histórica mudança para este setor de demandas sociais.

O que temos de fato “inovador” foi o surgimento da figura de primeira-dama com Darcy Vargas, realizando trabalhos sociais vistos à época como o marco inicial do desenvolvimento da política social brasileira. No entanto, para Torres (2002), a figura de primeira-dama já existia no Brasil desde o império, sendo a iniciadora destes trabalhos a imperatriz Dona Leopoldina, esposa de Dom Pedro I. Assim, os trabalhos de Darcy Vargas não se tratavam de um surgimento, mas do [re]surgimento do primeiro-damismo, apresentando-se à sociedade de modo mais refinado, com maior força e agora de maneira aceitável socialmente por figurar-se como algo “importante para todos”.

No entanto, a figura da primeira-dama acarretava dependência e passividade das classes subalternas. Trata-se de uma relação de dominação a partir de ações paternalistas de oferta dos serviços sociais.

Hoje, a assistência social brasileira tem de enfrentar um enorme desafio de romper com um arraigado campo secular das benesses e transcender rumo à efetivação das diretrizes e princípios presentes no campo jurídico<sup>19</sup> norteadores das ações socioassistenciais. Este desafio não é fácil de ser alcançado, haja vista os inúmeros exemplos que compõe práticas reiteradas de assistencialismo e programas paliativos.

Rolim (2009, p. 26) informa que se torna essencial “desmistificar o fetiche sobre o assistencialismo, uma vez que historicamente a Assistência Social brasileira se estruturou acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil” e até mesmo do Estado.

Assim, “do ponto de vista da organização, a assistência social no Brasil, durante séculos, mesmo como iniciativa governamental, se caracterizou pela dispersão e pela desvinculação de outras políticas de caráter sócio-econômico, **não se apresentando como estratégia de efetivo enfrentamento da pobreza** [grifo meu]” (CAMPOS, 2005, p. 2).

---

<sup>19</sup> O marco jurídico se dá pela presença dos artigos 203 e 204 da Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, bem como demais documentos posteriores.

Isso demonstra o quanto o Brasil precisa avançar em termos de efetivação de políticas públicas na área social. Entretanto, algumas conquistas podem ser vistas no decorrer da construção da proteção social brasileira.

Ainda na década de 1940 vê-se instituído, por exemplo, o salário mínimo para o trabalhador adulto, conforme decreto-lei 2.162, de 1º de maio. Para tanto, a ocorrência dessa fixação do mínimo salarial não aconteceu da noite para o dia. Foi preciso antes de tudo um grande esforço para que se efetivasse e se instaurasse as comissões denominadas “comissões do salário mínimo”<sup>20</sup>. O intuito era verificar qual valor poderia ser fixado como patamar mínimo para o salário a ser percebido, bem como os critérios para se chegar a esse valor.

Isso foi uma conquista muito relevante quando se trata de política social, pois apesar deste atualmente ser um dos menores comparado ao de outros países, a fixação desse valor teve como função precípua contribuir na redução da pobreza.

Além da instituição do salário mínimo houve também nesse período a aprovação da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT pelo decreto-lei n. 5.452 de 1 de maio de 1943.

Silogicamente, para toda vitória ou derrota necessita-se de oponentes. No caso da classe trabalhadora quem se apresentava como “cavalo de Tróia<sup>21</sup> nessa guerra” era o governo, já que Vargas adotava uma política paternalista e cooptadora quando se referia às organizações dos trabalhadores e que tais vantagens conquistadas, na verdade, faziam parte de uma política populista que o levou ao poder novamente em outro momento.

Mas antes disso acontecer ainda tivemos o governo de Eurico G. Dutra. A contribuição mais relevante nesse governo, para área social, foi apresentada no final da década de 1940 com a proposta do Plano Econômico conhecido como Plano SALTE.

Esse plano enfatizava quatro grandes áreas fundamentais para o desenvolvimento do país e, em certo modo, para qualidade de vida da população, estes foram: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

Dentre estes, a saúde é um elemento dos mais importantes, pois incide diretamente na qualidade de vida da população não só porque trata do bem-estar físico das pessoas, mas também porque diz respeito ao seu bem-estar social. E no caso em tela, a saúde presente naquele plano econômico teria sido posta no plano normativo como “questão social” em ordem de prioridade, já que se estava incorporada no plano econômico desse governo. No

---

<sup>20</sup> A lei n. 185 de 14 de janeiro de 1936 institui as comissões, sendo que sua regulamentação se dará pelo decreto-lei 399 de 30 de abril de 1938.

<sup>21</sup> Durante a Guerra de Tróia os gregos usaram um cavalo de madeira como estratégia para enganar e adentrar o espaço físico do inimigo e, assim, o conquistar.

entanto, em sua ordem prática, os gastos governamentais da época não se apresentavam como uma realidade, ficavam aquém do que se desejava realizar (BERTOLOZZI; GRECO, 1996).

Como apresenta Oliveira (2003), em seu artigo intitulado “Brasil mostra tua cara”, nos anos de 1950 o Brasil teve dois governos distintos: 1) o retorno do presidente Vargas e sua retórica nacionalista, destinando o orçamento público à criação das grandes empresas estatais e 2) o governo do presidente Juscelino Kubitschek com uma postura mais aberta ao capital estrangeiro, permitindo a dependência nacional aos investimentos externos.

A retomada do processo de industrialização entre os anos de 1951 a 1954 deu um enfoque nacionalista e estatizante ao país. Já na gestão do presidente Juscelino Kubitschek, entre os anos de 1956 a 1961, assistiu-se a um ambicioso projeto de cunho desenvolvimentista cujo ápice foi à transferência da capital para Brasília. No campo industrial, deu-se a base para a consolidação de uma indústria do tipo pesada no Brasil.

Diante desse projeto ambicioso do presidente Juscelino Kubitschek<sup>22</sup>, o resultado ao final de seu mandato foi o aumento da dívida externa do país e a desvalorização da moeda brasileira.

O final do governo de Juscelino evidenciava um intenso crescimento da inflação, do movimento sindicalista e do movimento estudantil. Para substituir Juscelino, foi eleito Jânio da Silva Quadros, que buscava crédito internacional para superar a crise interna, além de colocar-se em uma posição "neutra" frente à política mundial no que tocava às questões entre os países capitalistas e socialistas. (BERTOLOZZI; GRECO, 1996, p. 386).

Apesar de um curto período de governo que decorre entre 1960 até 1964, momento em que se instaura o período tecnocrático-militar, os governos de Jânio Quadros e João Goulart causaram bastante incômodo aos setores mais conservadores e a classe média da época, pois de alguma forma respondiam às pressões populares e apontavam uma preocupação com reformas de base, bem como outras mudanças que se deram naquele momento, inclusive à política social com seu caráter mais progressista.

Nos quatro anos de governo o que expressivamente chamou a atenção foi a criação do Estatuto do Trabalhador rural, em 1963, pela lei n. 4.214, bem como a instituição da gratificação natalina ao Trabalhador, em 1962 pela lei. N. 4.090.

Em 1964, com a instauração do regime militar, encerra-se um padrão que ficou marcado pelo populismo no que se refere à questão social, particularmente na assistência

---

<sup>22</sup> JK é o modo com Juscelino Kubitschek era conhecido devido as letras iniciais de seu nome.

social. De acordo com Pereira (2011), inicia-se, então, um novo padrão, caracterizado pelo autoritarismo tecnocrático militar.

Marcadamente se apresenta o centralismo e a tecnocracia em substituição à política populista adotada pelos governos anteriores. Com isso, menosprezam-se as massas e suas demandas num contexto de supervalorização do capital estrangeiro.

Assim, a política social aparece em decorrência do “êxito” do desenvolvimento econômico. Mas em termos práticos, nada de surpreendentemente novo acontece nesse período em relação à área social.

A maior preocupação do governo nesse período é trazer à tona o Brasil no cenário mundial como uma potência emergente, portanto, não se fazia necessário dar atenção aos mais pobres nos temas centrais do debate político.

Somente a partir dos anos de 1974 que a pobreza aparece estrategicamente nos discursos oficiais, buscando uma reaproximação do Estado à sociedade.

Desde então, até 1985, as políticas sociais funcionaram como uma espécie de ‘cortina de fumaça’ para encobrir as verdadeiras intenções de um regime que relutava em sair de cena, tornando mais fugaz a pretensão de ao menos criar aquele mínimo de bem-estar alcançado pelas democracias liberais-burguesas (PEREIRA, 2011, p. 138).

Torres (2002) complementa ao informar que essas políticas de cunho social surgiam conforme os conflitos sociais tornavam-se preocupantes e progressivos como modo de resistência democrática.

Para Torres (2002), tais medidas eram paliativas e por isso mesmo não solucionavam os graves problemas sociais da época. Assistia-se uma violência alarmante tanto no campo quanto na cidade, a marginalização política, o desemprego, índices elevadíssimos da inflação dentre outras situações que possibilitaram o fim do período militar.

Com isso o Brasil entra numa nova fase cujas mudanças possibilitaram consequências positivas para a proteção social. Esse período foi identificado por Pereira (2011) como momento de transição para a democracia liberal.

Para Bertolozzi e Greco (1996, p. 391), “com o início desse governo de ‘transição’, desencadearam-se no setor saúde, diferentes medidas que tinham o objetivo de alterar as políticas que privilegiavam a atenção privatizante em detrimento das ações do setor público”.

Historicamente, é nesse momento de transição que a política social brasileira tem aqui seu grande marco, já que a assistência social passa a integrar constitucionalmente a Seguridade Social como direito e tendo especial atenção na formulação de novas políticas.

O que não pode deixar de ser dito é que isso não é resultado do “milagre técnico-militar” dos governos ditatoriais, mas das lutas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada que perceberam momento oportuno da transição para tais mudanças.

Com a promulgação da Constituição de 1988, podemos observar um novo padrão para a proteção social no Brasil. A centralização político-administrativa deixa de existir, criando-se o pacto federativo. Além disso, contemplaram-se novos espaços tanto de participação social<sup>23</sup> quanto política para sociedade.

Acerca desse novo padrão de proteção social, Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) apontam cinco importantes conquistas com a Carta Magna de 1988, estas são:

*i)* a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; *ii)* o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; *iii)* o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; *iv)* o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e *v)* o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005, p. 182).

Ainda para os autores essa constituição permitiu criar bases para a intervenção social pelo Estado brasileiro, pois ampliou o campo da proteção social do Estado, determinando expressamente os direitos sociais.

Estamos diante da formação do sistema brasileiro de proteção social que tem o intuito precípuo de enfrentar a pobreza, minimizando os riscos sociais e garantindo os direitos sociais através dos programas governamentais.

Assim, vê-se consolidar o carro chefe para as políticas públicas na área da assistência social, mas que sua origem remonta a ajuda, a filantropia e a tradição de financiamento da esfera privada.

Apesar da constituição de 1988 ter dado um caráter mais digno às questões sociais estas sofreram percalços no meio do caminho. Devido o caráter mais genérico de algumas

---

<sup>23</sup> A convocação da VIII Conferência Nacional de Saúde é um exemplo importante da abertura e participação social. Com a temática “Direito à saúde, sistema de saúde e financiamento”, essa conferência tem a peculiar característica em tratar da participação da sociedade civil e da escolha dos profissionais de saúde. Com esta inovação esta diferencia-se das demais conferências que apresentaram apenas caráter essencialmente técnico em suas discussões (BERTOLOZZI; GRECO, 1996).

normas constitucionais, a intervenção ou a efetivação destas passaram a depender, muitas vezes, de leis complementares que regulamentassem e normatizassem questões mais concretas da vida social da população, tais como por em prática a igualdade de acesso à saúde e educação, a oportunidades de emprego, a qualidade de vida, criando condições para que se reduzissem ou eliminassem os riscos sociais e a pobreza.

Ocorre que, a partir de meados da década de 1990, o Estado brasileiro passa a ser governado e hegemônico pelo pensamento conservador neoliberal, com seus pressupostos de Estado mínimo e liberdade de mercado. Estes governantes, então, passam a defender um enxugamento dos gastos públicos na área social, deixando o orçamento público para suprir somente as falhas de mercado.

Assim, estes passaram a driblar alguns dispositivos de cunho social contidos na nova constituição por meio de mecanismos jurídicos legais, impedindo desse modo, a aplicação de algumas dessas normas. Isto se dava “adiando a aprovação de leis regulamentadoras de dispositivos constitucionais não auto-aplicáveis ou abusando da edição de Medidas Provisórias, com a complacência do Congresso Nacional” (PEREIRA, 2011, p. 153).

Ainda que tais manobras políticas impedissem o pleno desenvolvimento das políticas sociais, a constituição de 1988 trouxe significativa mudança para a área da assistência social, haja vista o esforço contínuo para a institucionalização desta nos últimos anos.

Assim, tomamos a promulgação da atual constituição como marco histórico-jurídico central dessa discussão, enfatizando dois dispositivos constitucionais que tratam sobre a assistência social, incluindo-a como parte integrante da Seguridade Social brasileira. Estes dispositivos estão contidos na IV seção, artigos 203 e 204, da constituição de 88.

Seção IV - Da Assistência Social. Art. 203. **A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social**, e tem por objetivos: I - a **proteção à família (...)**; Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - **descentralização político-administrativa (...)** [grifo meu] (BRASIL, 2006).

Além destes dispositivos, destacamos também a elaboração e implementação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993, pois estes dois instrumentos além de determinarem quem são alvo dessa política e quais os critérios para utilizá-la também passam a consagrar a assistência social no Brasil como política social.

De acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), em sentido mais amplo, a política de assistência social brasileira se consolida a partir da LOAS que foi promulgada e sancionada

no governo do presidente Itamar Franco. “A LOAS institui como eixos de ação uma política de mínimos sociais e uma política de atendimento de necessidades básicas, universalizada para grupos particularmente vulneráveis da sociedade: crianças, jovens, idosos e deficientes, além de famílias pobres” (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005, p. 220).

Apesar de ser um grande avanço como política social sua implementação não ocorre sem uma longa jornada de lutas e reivindicações por parte da sociedade civil no âmbito político.

Buscando estabelecer um divisor de águas com uma tradicional política assistencialista, centraram-se nas situações de vulnerabilidade e risco social com intuito de minimizar as desigualdades e retirar da exclusão social pessoas vítimas do sistema capitalista que redundava em tutela e controle social.

Essas conquistas não foram fáceis. No governo de Fernando Collor de Melo, entre os anos de 1990 a 1992, o país vivenciou a reorganização do bloco conservador, gerando enormes percalços na área social que comprometeu a efetivação dos direitos sociais presente nas normas constitucionais. A própria LOAS, em sua primeira redação, foi vetada pelo Congresso Nacional em 1990.

O *impeachment* de Collor trancou temporariamente esse processo de desconstrução. Mas deixou como herança, na área social, um conjunto de programas e políticas caracterizados pelos traços de fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos no nível federal, e com baixo poder de combate à pobreza e à desigualdade (CASTRO E CARDOSO JR., 2005, p. 268).

Somente a partir do mandato de Itamar Franco<sup>24</sup> que a legislação infraconstitucional de cunho social passou a ganhar terreno. Assim, passa-se a incluir de fato na agenda social os temas da miséria e fome com ênfase no debate político.

Já no Governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC, a partir 1994, sob o *slogan* “*inclusão dos excluídos*” a lógica discursiva girava em torno da redução de gastos e aumento da capacidade distributiva das políticas sociais, tendendo na priorização das políticas focalizadas, bem como no estabelecimento de parcerias com o setor privado. É o início da hegemonia das ideias neoliberais.

Assim, assiste-se uma flexibilização da atividade estatal sob o discurso do aumento na eficiência e qualidade dos serviços e melhor gestão dos recursos públicos do governo federal.

---

<sup>24</sup> Presidente que assumiu após o *impeachment* de F. Collor, em 1992.

Mesmo assim, podemos assistir alguns avanços, particularmente em função do marco jurídico aprovado anteriormente: constituição de 1988 e Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Entre estes avanços citamos a implementação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Benefício de Prestação Continuada – BPC.

O que hoje se chama de PETI surgiu em 1996, sob o nome de Programa Vale Cidadania. Foi somente anos mais tarde que passou a ser denominado de Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Quanto a esse programa, é importante lembrar que foi criado em virtude dos diversos casos de trabalho escravo envolvendo crianças, sobretudo em carvoarias e corte de cana do Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Bahia.

Com o passar dos anos o programa PETI foi se adequando aos “novos problemas sociais” envolvendo esse público de crianças e também adolescentes. Visando ampliar seu raio de ação, estendeu-se para outras regiões de trabalho como os garimpos e as áreas citrícolas, além de expandir para outros estados e municípios.

Assim, no ano de 1999, percebendo que o problema envolvendo crianças e adolescentes não se tratava apenas de uma peculiaridade das áreas rurais, mas alcançava, inclusive, as áreas urbanas, passa-se a atender os trabalhadores menores de idade que se aventuravam nos lixões das cidades como catadores, no comércio ilegal de entorpecentes, bem como “flanelinhas” nos estacionamento, entre outros.

Diante disso é que o objetivo do programa PETI se centrou na erradicação do trabalho penoso, perigoso e insalubre que crianças e adolescentes se submetiam. Assim, por substituição a esta condição laboral abusiva, busca-se com o programa garantir o acesso, a permanência e o bom desempenho destes na escola, concedendo, inclusive, um benefício (transferência de renda) à família fragilizada.

O PETI é mantido como um programa que articula um conjunto de ações com o objetivo de retirar crianças e adolescentes de até 16 anos de práticas de trabalho infantil, exceto aqueles em situação de aprendiz a partir dos 14 anos. Integra o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), configurando-se mediante três eixos: transferência direta de renda a famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes até 16 anos e acompanhamento familiar, desenvolvido pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) (SILVA; YAZBEC; GIOVANNI, 2012, p. 113).

Como havíamos dito, outro avanço alcançado foi a implantação do Benefício de Prestação Continuada – BPC. Iniciado, assim como o PETI, em 1996, trata-se de um benefício que garante a transferência de renda.

De acordo com Constituição Federal, art. 203, V, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, art. 2º, I, “e” e outras normas infraconstitucionais, o idoso ou deficiente que comprovar não ter condições de se manter ou ser mantido pela família tem direito ao benefício de um salário mínimo mensal.

O beneficiário tem acesso ao seu pagamento por meio das agências bancárias e é feito pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Apesar de se tratar de um benefício da assistência social, este é operacionalizado pelo INSS. Acredita-se que o instituto tem melhor capacidade técnica operacional para realizar a atividade.

É importante destacar que esse benefício foi responsável em dobrar os gastos públicos com a Assistência Social brasileira, entre os anos de 1995 a 1998, representando esta 44% desses gastos (CASTRO; CARDOSO JR., 2005).

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 116), o público total coberto com o benefício, “até abril de 2012, era de 3.876.138, sendo 2.120.440 de pessoas deficientes e 1.775.698 de idosos e, em 2011, o investimento foi da ordem de R\$ 24.609.209.737,14.”

Essas conquistas ao longo dos anos materializam legal e institucionalmente a intervenção pública na assistência social, aproximando e transferindo a responsabilidade da filantropia privada para o Estado.

Assim, percebe-se, de forma ainda questionável, mas evidentemente relevante, a passagem de uma assistência social assistemática e imediatista, assumindo uma postura de previsibilidade e planejamento dentro do contexto nacional.

É notório que essa assistência, enquanto ação governamental enquadra-se como serviço ofertado a alguns segmentos da população brasileira. Estes usuários dos serviços são caracterizados como necessitados sociais. Ainda que de certa forma precária, esta assistência é o principal mecanismo através do qual os necessitados têm acesso aos serviços sociais (ROLIM, 2009, p. 25).

No entanto, para Gomes e Pereira (2004, p. 362), o Estado tem o dever de pensar as políticas públicas em caráter universalista e não em políticas focalizadas para alguns segmentos. As políticas devem assegurar a proteção social, reconhecendo as famílias como sujeitos de direitos potencializadores das ações propostas.

A partir do final da década de 1980 e início da nova década temos um caminhar para a consolidação de uma assistência social brasileira de caráter público, destacando, assim a última década como período mais importante para tal feito.

Aprova-se, em dezembro de 1997, em reunião extraordinário do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, a Norma Operacional Básica – NOB da Assistência Social por meio da resolução nº. 204 - CNAS. Esta norma cria um suporte a assistência social quanto às competências e responsabilidades dos entes federados e dos repasses dos fundos para receber recursos federais. Mas foi somente no ano seguinte que se buscou implementá-la.

Já em dezembro de 1998 se aprovou a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e re-editou a Norma Operacional Básica – NOB2 por meio da resolução de nº. 207 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Esta norma trouxe alguns avanços e passou a detalhar melhor acerca do financiamento.

Houve ainda a edição de mais duas normas operacionais que buscaram tratar sobre os níveis de gestão e suas pactuações. Estas normas foram aprovadas em junho de 2005 e dezembro de 2012 cujos instrumentos legais são a resolução do CNAS nº. 130 e a resolução do CNAS nº. 033, respectivamente.

Outro marco importante para a consolidação da assistência social brasileira foi a criação do CADÚNICO. Em 2001, o governo federal visando estruturar esse sistema, lança o Cadastro Único para Programas Sociais - CADÚNICO para mapear as áreas que necessitam de “atenção do Estado” e propor políticas públicas direcionadas, conforme a realidade de cada região. Mas no campo prático, estes objetivos são diluídos num discurso ideológico de valorização da heterogeneidade, haja vista que a maioria dos programas criados pelo governo federal é executada pelos municípios, orientados por manuais únicos para todas as regiões.

É válido elucidar que dentro desta perspectiva histórica dos avanços e conquistas, houve a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, cuja criação se deu no ano de 2003, por deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social em pacto federativo<sup>25</sup>, cuja organização segue lógica em níveis de complexidade: Proteção Social Básica - PSB<sup>26</sup> e Proteção Social Especial – PSE. O primeiro visa promover os vínculos

---

<sup>25</sup> No *caput* do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil versa que o Brasil é uma união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Assim, entendendo estas unidades, o pacto federativo dá atribuições aos três entes da federação (União, Estados, Municípios), visando a devida efetivação da política pública.

<sup>26</sup> De acordo com a PNAS (BRASIL, 2009) a proteção social básica se compõe a partir dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, serviços relacionados à capacitação profissional e inserção produtiva, redes de serviços socioeducativos direcionados a diversos grupos, Benefício de Prestação Continuada – BPC e benefícios eventuais (provisões suplementares em virtude de nascimento, morte,

afetivos, integrando os indivíduos no seio familiar para potencializar seu desenvolvimento em todos os níveis; já o segundo, trata-se de média e alta complexidade, desse modo, necessita-se a retirada do convívio familiar os indivíduos “anômicos”<sup>27</sup> para tratamento em instituições adequadas.

Na lei nº 12.435/11, em seu artigo 6º, inciso I, encontra-se uma definição mais precisa acerca do que seja PSB e PSE. Reza a lei:

Proteção social básica é: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 2011).

Trabalhar essas duas modalidades de proteção dentro da proteção social brasileira diz respeito à integralidade da oferta dos serviços, bem como de uma gestão compartilhada.

Desse modo, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS tem como característica norteadora sua gestão compartilhada, buscando articular com as demais políticas sociais existentes dentro do sistema de proteção social brasileiro. Esse modelo ao mesmo tempo em que busca romper com a concepção neoliberal traz profundas mudanças no âmbito da assistência social brasileira.

Pode-se dizer que temos uma contradição nesse processo, pois temos um marco normativo que busca a efetivação dos direitos sociais em confronto com ações implementadas de acordo com as concepções neoliberais que permeiam a elaboração dos programas a serem efetivados.

Nesse contexto se dá a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS no ano posterior a implantação do SUAS, com intuito de substituir o Ministério de Bem Estar Social.

Concomitantemente à criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, vê-se a publicação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, estabelecendo o modelo de gestão para a política de seguridade social. Além disso, tem-se o

---

vulnerabilidade temporária e calamidade pública).

<sup>27</sup> Indivíduos que vão de encontro ao “dever-ser” jurídico e social, violando as normais jurídicas e desobedecendo, conseqüentemente. De acordo com Durkheim, estes estão desintegrados do meio social.

Programa Bolsa Família – PBF<sup>28</sup> como ação de transferência de renda com condicionalidades que entrara em vigor pela medida provisória nº. 132, de 20 outubro de 2003; passa, em 2004, a vigorar por força de lei.

Com a implementação e consolidação da Política Nacional de Assistência Social<sup>29</sup> – PNAS surgem tanto os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS<sup>30</sup> quanto os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS.

O CRAS segue a lógica da proteção social básica - PSB, citada anteriormente, no qual o objetivo principal - enquanto política pública – está ligado aos três “P”: prevenir, proteger e promover as famílias em vulnerabilidade e risco social<sup>31</sup> que possuem seus vínculos afetivos familiares e comunitários fragilizados por diversas circunstâncias, bem como ter comprometido a relação de pertencimento social.

Já o CREAS é responsável pela proteção social especial - PSE de média e alta complexidade em que se preza pela proteção dos direitos já violados e situação de ameaça efetiva tanto individual quanto familiar e comunitária.

Nisso consiste a distinção entre as duas unidades públicas. Ambas estão dentro da política de proteção social brasileira, existente no documento que constitui a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, mas o CRAS pertence a PSB e o CREAS a PSE.

No nível mais geral dentro da política nacional, os serviços socioassistenciais são ofertados conforme os níveis supracitados. Assim, na Proteção Social Básica – PSB encontram-se os seguintes serviços: 1) o serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF, 2) serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e 3) o serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Já na Proteção Social Especial - PSE há dois tipos: média e alta complexidade. No primeiro, temos: 1) os serviços de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos – PAEFI, 2) serviço especializado em abordagem social, 3) serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida – LA e de prestação de serviços

---

<sup>28</sup> Esse programa transformou em um único benefício, unificando todos os outros existentes, tais como: Bolsa-escola, Bolsa-alimentação, entre outros.

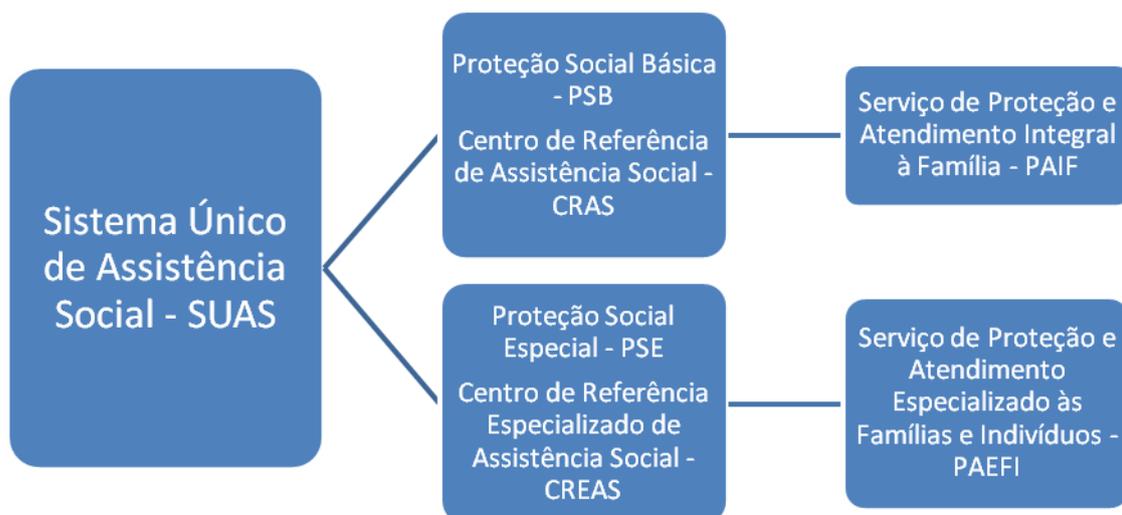
<sup>29</sup> Conforme a Política Nacional de Assistência Social (2010), um dos eixos estruturantes para se desenvolver os programas, serviços e ações socioassistenciais é a matricialidade sociofamiliar a qual centra-se na família para qualquer ação estatal.

<sup>30</sup> De acordo com Lima e Panceri (s/d), o surgimento dos Centros de Referência de Assistência Social é resultado de uma histórica luta no âmbito da assistência social que trouxe como saldo positivo a centralidade dos serviços. Também conhecido como “casa da família”, esta unidade pública tem em si enorme desafios e possibilidades para os profissionais que atuam dentro da assistência social, agora sob nova perspectiva. Estes centros passam a oferecer obrigatoriamente o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF.

<sup>31</sup> Art. 2º, inciso II, da Lei Orgânica da Assistência Social, que reza: “o amparo às crianças e adolescentes **carentes**”. Este termo está em desuso, aplicando-se agora famílias e indivíduos em vulnerabilidade e risco social.

à comunidade – PSC, 4) serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias e 5) serviço especializado para pessoas em situação de rua. Quanto à alta complexidade há mais quatro serviços: 1) serviço de acolhimento institucional (abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva), 2) serviço de acolhimento em república, 3) serviço de acolhimento em família acolhedora e 4) serviço de Proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Na figura do fluxograma abaixo apresentamos resumidamente o modo como o Sistema Único de Assistência Social – SUAS se configura enquanto política pública dentro da Política Nacional de Assistência Social - PNAS.



**Figura 1.** Fluxograma do Sistema Único de Assistência Social

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com a PNAS (BRASIL, 2010, p. 31), esta “proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar”.

Diante disso, percebemos dois eixos importantes a ser destacados nessa política, tomando como base o sistema produtivo capitalista em que estamos inseridos: atenção dada aos desempregados e/ou indivíduos que não possuem vínculo formal de trabalho e,

consequentemente, às famílias devido o seu potencial socializador e núcleo precípua da sociedade.

É importante lembrar que tanto o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA quanto a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS contribuem para a valorização da família como principal lugar para se produzir o bem-estar coletivo. Mas para que isso ocorra esta deve ter acesso a um conjunto de certezas e seguranças sociais que lhes permita exercer seu papel social, econômico e político afastando-a dos riscos e das vulnerabilidades sociais.

Mas o que acontece é que a família tem sido alvo da desproteção do sistema de proteção social brasileiro diante das diversas crises que ocorreram nos últimos anos desde a crise da gestão do trabalho até mesmo as transformações societárias recentes que repercutiram diretamente nessas políticas públicas de proteção social.

Frente ao modelo neoliberal de desproteção social e sucateamento dos serviços públicos torna-se preocupante a maneira como serão executadas as políticas sociais voltadas à família. Em alguns casos, a ausência estatal obriga as famílias a procurarem serviços privados para suprir suas necessidades básicas. Mas quando se trata de famílias que não conseguem acionar o sistema privado também?

Diante da baixa qualidade de vida das famílias pobres e do nível de desigualdade social<sup>32</sup> apresentado em indicadores sociais, estas se tornam cada vez mais vulneráveis alongando as filas da assistência social brasileira, buscando o serviço, muitas vezes, de má qualidade.

Neri, Souza e Vaz (SAE/IPEA, 2012) apontam que na escala de desigualdade por renda *per capita* não houve uma diminuição muito significativa. Em 2007, essa desigualdade era de 0,594%, passando para 0,539% em 2009, e 0,526% em 2012. Na verdade, de modo mais geral, houve uma estagnação da desigualdade no Brasil.

De acordo com Sallowicz e Soares (2013), à luz dos dados do PNAD de 2012, os dados apontam que renda dos 1% mais ricos cresceram 10,8%, enquanto que a dos 10% mais pobres cresceram apenas 6,6%.

Soares e Sallowicz (2013) afirmam ainda que “o cenário de estagnação da desigualdade se deve ao crescimento da renda dos 10% mais ricos, que correspondem a 41% do total de rendimento”<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> O Brasil tem um elevado índice de desigualdade social e de distribuição de renda. Segundo Hoffman (2001), esta situação está relacionada desde o período da formação econômica e política das antigas colônias de Portugal e Espanha com suas elevadas concentrações de posse de terras.

<sup>33</sup> SOARES, Pedro; SALLOWICZ, Marjana. Queda da taxa de desigualdade fica estagnada, dizem dados do IBGE. **JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO**. Folha Web. Cotidiano, 27.09.2013. Disponível em:

No entanto, faz-se necessário dizer que houve uma queda na taxa de pobreza, apesar da desigualdade social não acompanhar esta queda. Na verdade, os 5% dos brasileiros mais ricos tiveram um aumento na renda nos anos de 2011 e 2012<sup>34</sup>.

O curioso sobre isso é que, segundo dados do IBGE, em 2012, entre o 1% da população mais rica, 81,6% são brancos e 16,2% são pretos. Sendo que entre os 10% mais pobres, 75,6% são de cor preta e 23,5% são brancos.

Outro dado que merece destaque é que, segundo o IBGE (2012), a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil alcançou o percentual de 11,5%, em 2004, de 8,6%, em 2011, e 8,7%, em 2012.

Diante de todos esses dados, o que se sabe é que quando o Estado falha, a superação do mal-estar causado pelas crises é lançada sobre a família fragilizada e vulnerável, assumindo o papel de vanguarda da solidariedade e da coesão em nome do “funcionamento perfeito do sistema”.

No Brasil - visto sob o prisma da assistência social - a família passa ter expressão máxima na questão social sendo tema central nas políticas públicas sociais, compartilhando lugar com o trabalhador com vínculo formal, que durante muito tempo foi o único alvo desse debate. Para tanto, basta observarmos os diversos programas sociais voltados à família que surgiram a partir da década de 1990.

Essa inserção da família no cenário para políticas públicas nos fornece subsídios suficientes para que possamos nos centrar e discorrer a respeito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF executados nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, pois entendemos sua relevância dentro do debate de política social.

---

<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/09/1348185-queda-da-taxa-de-desigualdade-fica-estagnada-dizem-dados-do-ibge.shtml>. Acessado em: 11.05.2014.

<sup>34</sup> Para conhecer mais sobre estes dados ver “IPEA revela que 3,5 milhões saíram da pobreza em 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/mais-de-3-5-milhoes-sairam-da-pobreza-em-2012-diz-ipea>> Acessado em: 07.05.2014.

## CAPÍTULO III

### 3. PAIF NA FRONTEIRA

#### 3. 1. Política social na fronteira: CRAS/PAIF no município de Bonfim

Neste capítulo buscamos aumentar o foco das lentes que utilizávamos para observar a Assistência Social no Brasil na seção anterior, enquanto política social. Assim, norteados por documentos oficiais que constroem o lastro da política social brasileira, tais como a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais conhecida como resolução nº109 e as orientações técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, daremos enfoque ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, executado no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, no município de Bonfim, Estado de Roraima.

Para tanto, faz-se necessário, antes de tudo, deixar claro que o Estado de Roraima se encontra na região norte do país, na parte mais setentrional, fazendo fronteira internacional com dois países: Venezuela e Guiana.

O Estado de Roraima possui 15 municípios, todos tem o PAIF implantado em seu território. Existe o total de 23 CRAS/PAIF em todo o Estado, que recebem co-financiamento com previsão de repasse anual de R\$2.196.000,00.

Conforme relatório mensal do MDS acerca da Proteção Social Básica – PSB (BRASIL, 2014), existe o total de 76.250 famílias referenciadas no PAIF distribuídas nos 23 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS implantados em Roraima.

Ainda conforme o relatório mensal, em 2008, o Estado de Roraima contava com apenas 13 CRAS/PAIF. Entretanto, a partir de 2012 passou para 23 o número dessas unidades públicas e, conseqüentemente, da oferta do serviço PAIF.

No caso dos municípios fronteiriços que ofertam o serviço PAIF, temos o município de Pacaraima, que tem relação direta com a cidade de Santa Elena de Uairén, Venezuela, ligados por meio da rodovia BR-174. O segundo é o município de Bonfim - *locus* da nossa pesquisa - ligado à República Cooperativa da Guiana, antiga Guiana Inglesa, por meio da rodovia BR-401.

Cada um desses municípios possuem peculiaridades e características socioterritoriais e culturais distintas, mas com certa similaridade que os caracterizam como espaço da fronteira internacional.

Desse modo, dar ênfase ao município de Bonfim nos permitirá contribuir com estudos sobre a fronteira e, acima de tudo, por em análise características fundantes da política de assistência social brasileira, dentre elas a que diz respeito ao processo de descentralização político-administrativa que possibilita o comando único das ações socioassistenciais em cada esfera de governo, bem como trazer à tona a centralidade da família, sobretudo, por se tratar de um tema central da questão social no Brasil, contemplada hoje pela assistência social.

Em nível de gestão, pensar a implementação, execução e avaliação das políticas públicas no Brasil ou mesmo localmente - como é o caso de um único município brasileiro - não é uma missão simples e requer muita habilidade política e metodológica dos gestores e coordenadores, bem como o acompanhamento da sociedade civil para que se garanta adequadamente sua efetiva execução no campo prático.

Na verdade, todo o processo que culmina na avaliação das políticas públicas diz respeito a um conjunto de ferramentas que, quando utilizadas de maneira coerente, melhoram, sobretudo, a eficácia dos gastos públicos, elevando o nível de gestão e controlando a ação estatal. Assim, passa-se a divulgar os resultados mais claramente, dando visibilidade e transparência a todo o processo político para quem quer que queira saber seja particular ou institucional (CUNHA, 2006).

De todo modo, nossa reflexão não se trata somente de procedimentos operacionais e burocráticos implementados por gestores políticos que avaliam e acompanham as políticas públicas. O que é mais elementar neste caso é pensar pontualmente a aplicabilidade das ações, programas e serviços que estão presentes na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, mensurando obviamente os resultados, mas avaliando também qualitativamente a intervenção governamental, sobretudo, quando estes são programas executados em área fronteiriça.

Por esse motivo a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, no município de Bonfim, na fronteira Brasil/Guiana, torna-se um importante objeto de estudo para nossa análise.

Outro ponto que merece destaque acerca das políticas públicas é que estas não são vistas exclusivamente a partir do prisma de gestão, mas em nível de pesquisa acadêmico-científica.

Quanto a esse último ponto, compreender a realidade objetiva, em termos de pesquisa, transcende a necessidade única de alcançar resultados de custo-benefício que forneça subsídios aos formuladores e gestores de políticas públicas e passa a se erguer, sobretudo, com o interesse teórico de análise, de avaliação e explicação de fenômenos políticos presente na formulação e execução do PAIF no município em tela.

Desse modo, a pergunta mais adequada para iniciarmos este capítulo seria: o que há de diferente ou de importante na escolha desse espaço fronteiriço? Quais peculiaridades que tornam o município de Bonfim, limítrofe entre Brasil/Guiana, importante para o foco das lentes de aumento da ciência e do conhecimento que buscamos produzir?

Compreender a fronteira, suas particulares em suas próprias peculiaridades é uma tarefa muito complexa por suas múltiplas determinações. O fato é que a fronteira geopolítica se apresenta como um grande espaço cujos movimentos de pessoas e mercadorias são intensos demais e muitas vezes contraditórios. Estes movimentos podem se apresentar de muitas formas. São movimento de passagem ou de comunicação; são movimentos que dividem, são locais de conflito de poder. Enfim, há uma gama de possibilidades latentes que emergem. Buscar entender tal ambiente é acima de tudo compreender os diversos processos resultantes das ações dos agentes ali presentes (SANTOS, 2006).

É dentro dessa perspectiva que a fronteira Brasil/Guiana traz em si relações profundas entre as cidades de Bonfim e Lethem, bem como de Bonfim e as demais localidades e comunidades circundantes, refletindo diretamente na compreensão da singularidade do serviço PAIF e na compreensão das famílias ali atendidas e referenciadas pelo CRAS, pondo em evidência tanto as pessoas quanto suas relações em área fronteiriça.

Didaticamente, dividiremos nossa reflexão em dois momentos. No primeiro apresentaremos o CRAS e o PAIF, enquanto resultado de política pública em suas definições e delimitações. Por fim, traremos à tona a aplicação do CRAS/PAIF no município de Bonfim.

### **3.2. CRAS/PAIF: uma muralha de proteção aos mais vulneráveis**

Para iniciarmos a reflexão é fundamental estabelecer a distinção entre dois instrumentos basilares em que se representa a proteção social básica na política de assistência social brasileira.

Diz-se, desse modo, que há uma distinção fulcral que constitui a identidade, de um lado, o CRAS e, do outro, o PAIF, mas que em suas composições tem o mesmo germe.

Ambos estão pautados à luz dos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e são complementares um ao outro. No entanto, o primeiro diz respeito a um espaço físico, uma estrutura, uma edificação que se ergue para ofertar o serviço PAIF e outros que são preconizados na Tipificação – resolução nº109. Enquanto que o último, o PAIF, é uma unidade de ação da política socioassistencial, ou seja, caracteriza-se como a oferta do próprio serviço da assistência social.

Enquanto que o CRAS é apenas um espaço físico de usufruto de todos da comunidade, o PAIF é um serviço que tem como prioridade atender famílias em situação vulnerável: famílias com pessoas idosas e deficientes que recebem o Benefício de Prestação Continuada – BPC, bem como famílias beneficiárias do PBF e do PETI que não cumpriram as condicionalidades exigidas pelos programas. Além dessas, ainda há aquelas famílias que tem jovens de 15 a 17 anos em situação de risco, famílias sem documentação civil e famílias que tem indivíduos que já cumpriram alguma medida protetiva ou privação de liberdade.

Quanto às condicionalidades dos programas, citadas acima, dizem respeito tanto a frequência das crianças e adolescentes à escola e o acompanhamento de crianças e gestantes nos Postos de Saúde da Família – PSF. Quando não há este cumprimento, possivelmente, esta família estará novamente em situação iminente de vulnerabilidade e risco social.

De modo mais pontual, as ações que o PAIF deve executar, enquanto serviço socioassistencial, diz respeito ao acompanhamento familiar daquelas famílias que possuem esses casos supracitados, bem como atividades coletivas ou que envolvam a comunidade e encaminhamentos às demais unidades e setores da proteção social.

Vale lembrar que, historicamente, a constituição do PAIF, enquanto unidade socioassistencial, deu-se em um longo processo de formatação da política pública voltada à família e consolidação de suas bases.

Apesar de ter sempre mantido seu foco principal na instituição familiar, nem sempre esteve configurado tal como se apresenta hoje. Antes, passou por uma série de alterações e aprimoramento que permitiu incluí-lo, posteriormente, no rol das ações continuadas da assistência social, contempladas no decreto nº 5.085/2004<sup>35</sup>.

Na verdade, podemos dizer que o protótipo do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, surgiu somente no ano de 2001 com a implementação do Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Decreto presidencial que define as ações continuadas de assistência social.

<sup>36</sup> A portaria nº881, de 3 de dezembro de 2001, da Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS, estabelece diretrizes e normas para o Programa NAF. Este pautado no princípio da centralidade na família objetiva

Esse programa visava atender diretamente famílias em risco social e pessoal. Pautado em três elementos básicos para suas ações, o programa objetivava a busca pela cidadania, além do alcance da autonomia a partir do fator renda e da elevação da autoestima dos indivíduos e das famílias.

Após um processo de maturação do programa alcançado a partir das experiências políticas anteriores, cria-se, em 2003, o Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família – PNAIF com intuito de nortear as existentes políticas sociais voltadas à família.

Esses elementos estabeleceram a construção em bases firmes, um alicerce com estrutura sólida para a constituição do atual serviço PAIF. Assim, no ano de 2004, vê-se nascer o Programa de Atenção Integral à Família, chamado de PAIF.

Inicialmente esse programa apresentou uma abordagem mais ampla para suas ações, mas mesmo assim se mantém até hoje como carro chefe da proteção social básica, inclusive por buscar garantir a articulação no território de abrangência dos CRAS entre todos os setores que almejam a integral proteção social.

Em 2009, com a aprovação da resolução nº109, também conhecida como Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o PAIF deixa de ser um programa social e passa a ser considerado apenas serviço socioassistencial, compondo as ações continuadas da assistência social brasileira. Chamado antes de Programa de Atenção Integral à Família, agora recebe a denominação de Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, mantendo-se a sigla original.

Segundo as orientações técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, esse serviço deve ser executado obrigatoriamente dentro dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Enquanto equipamento em que se realizam os serviços socioassistenciais, o “CRAS tem por função ofertar, de forma exclusiva e obrigatória, o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, independentemente de sua fonte financiadora<sup>37</sup>” (BRASIL, 2009, p. 31).

O serviço PAIF se constitui identitariamente por dois eixos que são a coluna vertebral da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, estes são: a matricialidade sociofamiliar e o princípio da territorialidade.

A atenção dada a matricialidade sociofamiliar - enquanto cerne da política nacional - ocorre por se entender que é a família que garante o equilíbrio da sociedade. Dada sua função

---

alcançar o fortalecimento das relações intrafamiliares.

<sup>37</sup> Como já foi mencionado o PAIF atualmente é entendido como Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. Este pode ser financiado nas três esferas do governo.

social, percebe-se que esta passa por processos intensos de exclusão sociocultural e transformações socioeconômicas que as fragilizam. Assim, entender como estas situações têm afetado as relações intrafamiliares é condição *sine qua non* para garantir a sustentabilidade das famílias (LOUGON *et. al.*, 2007).

Para Gueiros e Santos (2011), não basta simplesmente garantir às famílias os mínimos sociais como se preconiza na política e em outros documentos oficiais. A questão é mais profunda e vai além da oferta de serviços públicos. É necessário compreender esta instituição social também como sujeitos coletivos ativos, unidade relacional com suas peculiaridades imensas e distintas.

A sociedade brasileira vive, nesses primeiros anos do século XXI, o resultado de transformações profundas e complexas decorrentes da hegemonia da lógica neoliberal nos campos ideológico-políticos, articulada com a reestruturação produtiva que, a rigor, tem introduzido mudanças profundas nas relações de trabalho, com sérias e complexas implicações na vida em sociedade. Tais mudanças tem resultado no fortalecimento de uma lógica individualista e individualizante, na manutenção da desigualdade social, nas mudanças encontradas no mundo do trabalho e nas relações de gênero e intergeracional. Tudo isso acaba por ter forte impacto na constituição das famílias.

Assim, “pensar a matricialidade sociofamiliar significa compreender o momento e a situação social da família, com a perspectiva de gerir tais aspectos a partir de suas especificidades” (GUEIROS; SANTOS, 2011, p. 76).

Outro fato importante é que esse primeiro eixo, a matricialidade, coloca em evidência a importância da família como unidade central para o alcance e efetivação da política de assistência social, enquanto política pública.

Acredita-se que além da família, o espaço habitado e suas relações e, portanto, os conflitos gerados ali também sejam fundamentais para que se compreenda a realidade enfrentada por elas. Daí que surge o segundo eixo identitário do PAIF, o princípio da territorialidade.

Conclui-se, desse modo, que é no território ou no espaço habitado por elas que há conflitos entre familiares que habitam o mesmo espaço, ocorrendo as contradições, mas também o processo de significação e ressignificação das famílias e de suas relações, bem como outras dinâmicas elementares que fornecem em si mesmas subsídios para a superação dos próprios conflitos intrafamiliar e comunitário. Em outras palavras, a resposta para estes conflitos é encontrada na organização da própria família.

Além desses dois eixos identitários do PAIF, soma-se os princípios e diretrizes decorrentes da PNAS que passam a nortear todas as ações da assistência social. Assim, faz-se necessário também conhecê-los de modo complementar.

De acordo com o texto-anexo da resolução nº145/04 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (BRASIL, 2009), os princípios que regem a assistência social brasileira são: 1) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, 2) universalidade dos direitos sociais, afim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas, 3) respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao direito de benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, 4) igualdade de direitos no acesso ao atendimento e 5) divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas, projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão, ou seja, transparência das informações.

Além desses princípios, a política nacional (BRASIL, 2009) também traz à tona quatro diretrizes norteadoras para a assistência social que complementam o documento. Estas diretrizes são: descentralização político-administrativa<sup>38</sup>, participação da população na formulação e controle das ações, primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo e a centralidade na família para concepção e implementação dos programas, projetos, serviços e benefícios.

Se verificarmos bem, todos os princípios e diretrizes da política de assistência social brasileira estão enlaçados tanto na constituição federal de 1988 quanto na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, já mencionados anteriormente no segundo capítulo.

Essas amarrações hierárquicas aos comandos e dispositivos tipificados nesses documentos compõem uma justiça formal com intuito de superar a pobreza e proteger as famílias vulneráveis. Tal fato visa marcar, sobretudo, o rompimento do caráter assistencialista filantrópico que a assistência social “tinha” ou que ainda tem veladamente, destacando o compromisso do Estado com as demandas emergentes da sociedade.

Apesar de muitas das vezes se tratar de um rompimento essencialmente formal que não se assiste no campo prático, tais princípios e diretrizes determinam um avanço

---

<sup>38</sup> Este item trata da municipalização da política de assistência social. Apesar de ser resultado de luta mais pontual acerca da descentralização político-administrativa e, portanto, mostrar-se como vitória para o desenvolvimento desta política pública, esta também apresenta suas fragilidades. Isto por que no processo de descentralização ocorre, necessariamente, uma fragmentação do poder decisório e com isso a transferência de (quase) todas as responsabilidades com recursos financeiros, materiais e humano. O problema é que quando se trata de um município com uma população pequena, a arrecadação tributária também se mostra ínfima, apresentando alguns empecilhos para o gestor municipal, dentro do poder discricionário, investir nessa área.

significativo, sobretudo, quando trata da convivência familiar e comunitária e da centralidade da família, tornando-se importantes instrumentos que dão visibilidade a instituição familiar, já que esta esteve por muito tempo esquecida frente às necessidades do mercado.

Entende-se que houve uma ampliação daquilo que se entende por questão social. Não se trata de uma nova questão social, pois não se superou a antiga. Mas que esta sofreu transformações de tal modo que incluiu a família neste rol. Assim, pobreza, vulnerabilidades e luta por direitos são características comuns que põem tanto os trabalhadores como a própria família no cenário de destaque das políticas sociais .

Assim, dentro do processo silógico, ou seja, para toda oferta de serviço se deve ter um espaço para tal e um público alvo. No caso do serviço PAIF, a família é o seu público alvo e o CRAS é o local da oferta desse serviço; é o espaço físico onde haverá a execução do PAIF. Por este motivo, trazer à tona o debate acerca dos Centros de Referência que estão no cerne da proteção social básica é estabelecer, sobretudo, o elo dos usuários dos serviços públicos à rede socioassistencial em que serão ou que deveriam, minimamente, desenvolver atividades de proteção, prevenção e promoção das famílias em risco e vulnerabilidade social.

Situações em que fragilizam as dinâmicas familiares, as crises intergeracionais e a convivência comunitária, a falta de trabalho formal ou a inserção em formas de trabalhos informais, o desemprego, a baixa renda ou a falta dela, a violência, as condições precárias de habitação, a dificuldade ou ausência do acesso à saúde e educação e outros são fatores que expõem as famílias aos riscos e as vulnerabilidades sociais, produzindo e reproduzindo a exclusão social.

A definição de vulnerabilidade e risco social constitui novas expressões para denominar e incluir uma multiplicidade de manifestações das desigualdades sociais, superando a noção de pobreza como exclusivamente ausência ou precariedade de renda, para ser compreendida como um fenômeno multidimensional e com diferentes modos de expressão (TEIXEIRA, 2010, p. 187).

Vale destacar também que os Centros de Referência de Assistência Social se apresentam como o principal portal de acesso a assistência social brasileira. Norteados pelo princípio da territorialidade, os municípios passam a implantar os CRAS diretamente em áreas consideradas de risco e vulnerabilidade social, ou seja, no epicentro da pobreza.

Na verdade, as demandas dos centros de referência nada mais são que reflexos das várias tensões sociais existentes na própria sociedade, decorrentes, sobretudo, da ausência do Estado no quesito segurança pública, educação, iluminação pública, saúde, profissionalização, entre outros. Como já mencionado, isto é resultado dos vários processos de transformação

societária que estabelecem tanto a pobreza quanto às desigualdades sociais e que fragiliza os vários modelos de famílias.

Quanto a esse aspecto, é importante lembrar que a renda individual, ou seja, o caráter econômico é um importante quesito que distancia setores mais ricos dos mais pobres da população, afetando diretamente as famílias. Entretanto, diz Sorj (2003), esta não é a única dimensão que estabelece tais fossos da desigualdade e que fragiliza esta instituição social.

Igualmente importante, e até certo ponto mais decisiva, é a desigual distribuição de bens e serviços públicos. Não poder contar com proteção policial, não ter acesso à rede de eletricidade, água, telefone ou esgoto e não dispor, nas proximidades da residência, de serviços médicos ou escola geram consequências dramáticas sobre a qualidade de vida das pessoas (SORJ, 2003, p. 33).

Intrigante é saber que a ausência ou deficiência desses serviços, bem como as mazelas produzidas no seio da sociedade é permitida pelo próprio Estado, o mesmo que direciona as políticas públicas de combate a tais situações.

Segundo Mesquita (2011), a sociedade capitalista estabeleceu um modelo de concentração de renda que aprofundou ainda mais a questão da pobreza, fugindo do controle expressões da questão social, não dando conta de muitas situações como a saúde, lutas sociais, educação, violência, assistência social e outras.

À parte isso, sabe-se que como serviço e unidade pública, o CRAS/PAIF - em sua função organizativa e de vigilância social – visa, idealmente, concretizar o acesso aos direitos<sup>39</sup> sociais que antes estariam inalcançáveis pelas famílias vulneráveis. Assim, devem buscar estrategicamente as famílias e/ou indivíduos que estão dentro do território referenciado por meio dos serviços que garantem a proteção social.

Desse modo, a preocupação da gestão municipal deveria ser voltada, inicialmente, a identificação dos territórios em que há maior vulnerabilidade social das famílias, mapeando-os. Após esta identificação, realiza-se a implantação dos centros de referência, de maneira tal que, estruturalmente, os locais possibilitem acessibilidade a toda à comunidade e, sobretudo, para que a equipe profissional possa se deslocar com facilidade dentro do território, cobrindo as áreas em vulnerabilidade e se aproximando da comunidade. Na verdade, esta mobilidade possibilitaria ao profissional o conhecimento, reconhecimento e identidade com a localidade (GOTO E MOTA, 2009).

---

<sup>39</sup> Diz respeito a todos os tipos de direitos individuais e coletivos garantidos constitucionalmente.

Como construção de espaço coletivo, o CRAS deve atender a todos que dele necessitar, conforme comando explícito no dispositivo 203 da Constituição federal. Desse modo, deveria ser visto como espaço comunitário em que são realizadas diversas atividades que envolvam as famílias e os indivíduos à comunidade.

Além disso, o espaço físico deve ser aceito e legitimado pelas famílias que estão no território de abrangência do CRAS, não devendo ser algo imposto por ação estatal. Deve ser reconhecido “como uma unidade pública que possibilita o acesso a direitos. Assim, os CRAS não podem ser instalados em edificações inadequadas e improvisadas” e que apresente risco à população (BRASIL, 2009, p. 48). Em outras palavras, ao olhar para aquele espaço a comunidade local deverá ver como seu próprio espaço.

Assim, a estrutura física do centro deve contemplar o acesso a todo tipo de usuário desde a criança, passando por todas as faixas etárias e limitações que uma pessoa pode enfrentar, tais como a deficiência e a velhice.

O acesso ampliado à comunidade dentro do CRAS deve dar o entendimento de um local totalmente inclusivo que garante acessibilidade a todos para que possam usufruir dos serviços ali prestados.

Desse modo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS estabelece critérios mínimos para o funcionamento dos CRAS em cada município, recomendando a existência de pelo menos uma recepção, uma sala de atendimento, uma sala de uso coletivo, uma sala administrativa, uma copa e um conjunto de banheiros com quatro categorias que contemplem a pessoa do sexo masculino, feminino e para o deficiente com adaptações para ambos os sexos também.

Além disso, cada espaço possui metragem mínima recomendada de acordo com a capacidade de atendimento anual dos CRAS. Assim, a gestão municipal deve se comprometer em construir, alugar ou compartilhar espaços comunitários<sup>40</sup> que estejam dentro dos parâmetros estabelecidos pelo ministério.

A tabela abaixo apresenta as dimensões que devem ser adotadas pela gestão municipal para o estabelecimento de CRAS nos municípios, conforme o número de atendimentos em números absolutos.

---

<sup>40</sup> O CRAS pode funcionar em espaços compartilhados. Entretanto, há algumas exceções. O compartilhamento proibido diz respeito a implantação de CRAS juntamente com associações, Organizações Não-Governamentais - ONG's e setores administrativos municipais, estaduais e federais.

**Tabela 2.** Quadro de dimensão das unidades recomendadas por CRAS

UNIDADE	DIMENSÃO	QUANT. DE ATEND. ANUAL		
		500	750	1000
Recepção	12 m <sup>2</sup>	1	1	1
Sala de atend.	12 m <sup>2</sup>	1	1	2
Sala de uso coletivo	35 m <sup>2</sup>	1	1	2
Sala adm.	20 m <sup>2</sup>	1	1	1
Copa	5 m <sup>2</sup>	1	1	1
Conj. de banheiros	10 m <sup>2</sup>	1	1	1

Fonte: orientações técnicas do MDS

Tais requisitos não limitam a gestão municipal a criar novos espaços e setores que possam melhorar o atendimento das famílias nos centros de referência de assistência Social – CRAS, mas norteiam como e onde deveria ser ofertado o serviço.

Outro dado importante é que o caderno de orientações técnicas do CRAS informa que o período de funcionamento dessas unidades deve ser, preferencialmente, durante a semana, ou seja, de segunda a sexta-feira, podendo se estender aos sábados e domingos, bem como durante à noite, caso haja necessidade (BRASIL, 2009).

Para monitorar a execução dos serviços, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS adota uma tabela com 4 gradações de desenvolvimento para avaliar o funcionamento do CRAS. A primeira gradação diz respeito ao nível superior. Neste nível o CRAS deve funcionar 5 dias ou mais na semana e com mais de 8 horas por dia. O segundo nível é denominado suficiente. Neste o CRAS funcionaria 5 dias da semana e 8 horas por dia. O penúltimo nível é o regular. Para que possa ser considerado regular o CRAS deve funcionar 5 dias na semana ou mais com 6 ou 7 horas por dia. Por fim, o quarto nível é denominado insuficiente. Este ocorre quando a unidade pública tem seu funcionamento inferior a 5 dias na semana ou a 6 horas por dia.

O horário de funcionamento está relacionado diretamente às ações que compõem os serviços prestados no centro. No caso do PAIF, como já havíamos mencionado, as ações são de três tipos: 1) acompanhamento familiar; 2) atividades coletivas que envolvem as famílias e/ou a comunidade e; 3) os encaminhamentos a outros setores.

As ações do serviço ocorrem de acordo com a necessidade de cada família, ficando a critério do técnico de referência responsável pelo atendimento da família realizar o acompanhamento.

As atividades coletivas tem o intuito de estabelecer um vínculo comunitário por meio de momentos festivos em datas comemorativas, atividades temáticas, palestras de orientação, reuniões de compartilhamento das situações que as fragilizam, entre outros.

O atendimento e encaminhamento das famílias ao serviço ficam restritos às famílias e/ou indivíduos que estão dentro da área de cobertura da unidade pública. Isto ocorre devido o princípio da territorialidade presente na PNAS. Então como fica a questão das fronteiras físicas que separam Estados-nacionais, mas não as famílias? Surge, aqui, uma primeira questão que envolve a vida em região de fronteira. Nessas regiões, muitas vezes as famílias possuem vínculos familiares e comunitários, bem como domicílio tanto de um lado quanto do outro. No caso de Bonfim, veremos que, dada a inexistência de respostas institucionais para essas questões, as próprias famílias buscam alternativas, principalmente por meio de estabelecimento de domicílios solidários, isto é, são casas de parentes ou ambientes coletivos que servem de apoio para quem se desloca na fronteira conforme a necessidade.

O fato é que a área de abrangência dessas unidades é estabelecida pela gestão municipal após o diagnóstico social do município com intuito de que, ao realizar o trabalho social, o profissional possa garantir localmente o fortalecimento e a potencialização dos vínculos comunitário e familiar.

Segundo Toninato *et. al.* (2010, p. 250), “o CRAS tem um compromisso com a autonomia dos sujeitos, com a crença do potencial de famílias referenciadas por ele, tendo como objetivo romper com os processos de exclusão, marginalização, assistencialismo”, encontrando os recursos necessários para tal feito no próprio espaço que as famílias ocupam.

Assim, o procedimento padrão para o encaminhamento das famílias é a imediata inclusão no cadastro único para os programas sociais - CADUNICO.

Em caso de situações de vulnerabilidade econômica, inclui-se a família em algum programa social de transferência de renda, conforme o perfil, tais como o Programa bolsa família e a benefício de prestação continuada – BPC, com o objetivo precípua de trazer o imediato alívio da pobreza em que se encontram as famílias (TONINATO *et. al.*, 2010).

Os profissionais presentes no CRAS realizam seus atendimentos a partir do recebimento das demandas encaminhadas por outros setores que compõe a rede de proteção social, estabelecendo assim a intersetorialidade. Além destas, também ocorrem os

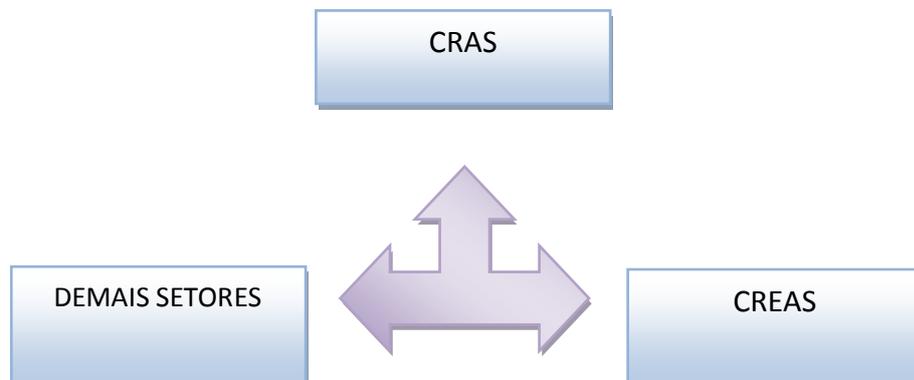
atendimentos por demandas espontâneas<sup>41</sup>, bem como o trabalho de busca ativa<sup>42</sup> por parte do profissional.

Ainda sobre o atendimento, os usuários dos serviços são orientados acerca de seus direitos e, quando necessário, referenciados ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, bem como encaminhados a outros setores da proteção social básica para que haja uma integralidade do atendimento.

O referenciamento das famílias ocorre da seguinte maneira. Percebida a vulnerabilidade e/ou risco social, o técnico de referência do CRAS vincula a família ao serviço PAIF para realizar um acompanhamento desta. Após esta vinculação, a família deverá receber visitas domiciliares regulares, participar de reuniões grupais para compartilhamento das situações vivenciadas com intuito de encontrar no próprio grupo modos de superar a situação, bem como para o fortalecimento do próprio vínculo comunitário. Além disso, as famílias referenciadas devem ter a disposição outros serviços ofertados no CRAS e/ou na rede de proteção social básica presentes na sua comunidade para que haja uma integralidade na oferta dos serviços socioassistenciais.

Quando as famílias são encaminhadas para o CRAS, ou seja, há um recebimento no CRAS das demandas advindas de outros setores da proteção social básica de um nível de complexidade maior, sobretudo encaminhados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, diz-se que houve uma relação de contrarreferência do serviço, conforme o fluxograma abaixo.

**Figura 2.** Fluxograma dos encaminhamentos de referência e contrarreferência do serviço PAIF



Fonte: elaborado pelo autor

<sup>41</sup> Indivíduo que procura o CRAS em busca de uma informação, a procura de benefícios como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada – BPC, entre outros.

<sup>42</sup> Estratégia utilizada pela equipe técnica de referência que visa identificar as famílias e indivíduos que carecem de atendimento, cadastrando e referenciando-as tanto no cadastro único dos programas sociais – CADUNICO quanto no PAIF.

O tipo de procedimento a ser adotado depende do caso concreto a ser tratado. São diversas as realidades com que se depara o profissional técnico de referência, já que há uma multidimensionalidade apresentada pelas situações de vulnerabilidade e risco social que obriga a existência de uma equipe técnica de enfoque interdisciplinar. Assim, a formação desses profissionais é fundamental para o desenvolvimento do trabalho.

De acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2009) e as orientações técnicas do MDS (BRASIL, 2009), a composição da equipe técnica deve conter, obrigatoriamente, os seguintes profissionais: assistente social e psicólogo. Além destes, outros trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social - SUAS podem, preferencialmente, compor a equipe do CRAS, tais como: sociólogo, antropólogo e pedagogo, conforme quadro abaixo.

**Tabela 3.** Quadro demonstrativo de trabalhadores por CRAS

<b>TRABALHADORES DO SUAS</b>	
<b>FORMAÇÃO</b>	<b>EXIGÊNCIA</b>
Serviço social	Obrigatório
Psicologia	Obrigatório
Sociologia	Preferencialmente
Antropologia	Preferencialmente
Pedagogia	Preferencialmente
Direito	Preferencialmente

Fonte: NOB/SUAS e Orientações Técnicas do MDS

A promulgação da resolução nº17/2011, do Conselho Nacional de Assistência Social, ratifica a composição obrigatória da equipe técnica responsável pela proteção social básica – PSB brasileira. Além dos profissionais mencionados anteriormente, a resolução também acrescenta outros profissionais que podem ser considerados trabalhadores do SUAS para compor, preferencialmente, a equipe, tais como: o economista doméstico, terapeuta ocupacional e o musicoterapeuta.

Outro ponto importante acerca dessa questão é que quando se verifica povos e comunidades tradicionais nas áreas em que estão implantados os CRAS é obrigatória a

presença de antropólogos ou profissionais com formação em ciências sociais nas equipes de referência de Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS dos Estados.

Diante de várias realidades, acredita-se que cada profissional da equipe técnica pode contribuir a partir da leitura de mundo possibilitada por seus referenciais teóricos, propondo novos caminhos para eliminar ou minimizar o problema, sempre observando os procedimentos formais exigidos pelo serviço.

De acordo com o caderno de orientações técnicas do MDS, a interdisciplinaridade encontrada na equipe faz parte de “um processo dinâmico, consciente e ativo, de reconhecimento das diferenças e de articulação de objetos e instrumentos de conhecimento distintos, que contribui para a superação do isolamento dos saberes” (BRASIL, 2009, p. 65).

Perceber tal processo é fundamental para realizar um trabalho adequado com as famílias. Este “deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear” (BRASIL, 2010, p. 35).

Ainda sobre as equipes técnicas de referência dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, a recomendação é que deveriam, minimamente, ser constituídas por servidores efetivos, ou seja, por profissionais concursados.

Para municípios ou (DF) que estão estabelecendo vínculos de trabalho precários, como contratos particulares, terceirização, pregão, dentre outros, recomenda-se a adequação da contratação dos profissionais da equipe de referência dos CRAS ao disposto na NOB/RH. A seleção desses profissionais, se ainda não efetuada por meio de concurso público, deverá ser realizada mediante de processo seletivo regido pelos critérios da transparência, impessoalidade e capacidade técnica para o desenvolvimento das atribuições, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal (sic.) (BRASIL, 2009, p 61).

Segundo Machado (2007), o funcionalismo público, assim como ocorre na iniciativa privada, sofre com o processo de precarização do trabalho, a começar pela heterogeneização dos vínculos empregatícios existentes. Desse modo, ocorre como um fenômeno “que atinge o mundo do trabalho de modo geral e a manifestação deste fenômeno apresenta características singulares no funcionalismo público” (MACHADO, 2007, p. 75).

Essa situação demonstra que mudanças mais amplas e profundas no modelo econômico de flexibilização do trabalho têm produzido instabilidades, inseguranças e precarizações dos vínculos laborais. O trabalho e suas relações em si tem reproduzido o modelo das sociedades capitalistas.

De modo mais pontual, poderíamos simplesmente afirmar que a falta da oferta de vagas por concurso público ocasiona em uma grande rotatividade de profissionais, contratados por processo seletivo - com prazo determinado - ou cargo em comissão, afetando diretamente no estabelecimento da referência para as famílias<sup>43</sup>. Desse modo, estas passam a não criar nenhum vínculos na unidade pública.

Conforme a norma operacional de recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB/RH – SUAS (BRASIL, 2009), a quantidade de profissionais contratados por CRAS é determinado pelo número anual de famílias e indivíduos atendidos e referenciados no serviço, bem como pelo número de habitantes de cada município que determina o tipo de cobertura deste.

Assim, os municípios podem ser classificados quanto ao nível do porte, que são de 3 tipos, ou quanto ao nível de gestão que também são três. No primeiro caso são considerados municípios de pequeno porte I aqueles que têm até 20.000 habitantes e até 2.500 famílias referenciadas na unidade pública. Em escala crescente, o segundo nível é denominado de pequeno porte II quando uma população entre 20.001 a 50.000 habitantes, tendo até 3.500 famílias referenciadas no CRAS. Por fim, para os municípios considerados de médio e grande porte, bem como as metrópoles estes devem ter uma população de 50.001 a 100.000, 100.001 a 900.000 e os superiores a 900.000 habitantes, respectivamente, referenciando cerca de 5.000 famílias em suas unidades públicas, conforme quadro abaixo.

**Tabela 4.** Capacidade de atendimento anual de famílias por CRAS, conforme porte e número de habitantes.

PORTE	CRAS	FAM. REF.	ATEND. ANUAL	HABITANTES
Peq. I	1	2500	500	Até 20 mil
Peq. II	1	3500	750	20 a 50 mil
Médio	2	5000	1000	50 a 100 mil
Grande	4	5000	1000	100 a 900 mil
Metrópole	8	5000	1000	Mais de 900 mil

Fonte: MDS

<sup>43</sup> Neste caso não estamos tratando acerca do processo de referência e contrarreferência, mas do profissional ser um referencial do serviço para a família que será vinculada no PAIF.

O grau de responsabilidade dos entes federativos, ou seja, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão vinculado à sua competência. Assim, cada esfera possui suas atribuições.

No caso dos municípios, existem 3 tipos ou níveis em escala de responsabilidades. Assim, o nível de gestão é alterado de modo crescente, conforme a complexificação das atribuições. Dentro desta lógica, o primeiro nível é o inicial, seguido do segundo nível que é a gestão básica e, por fim, a gestão plena.

Cada nível desses representa uma responsabilidade a mais para o gestor municipal. No caso do primeiro, o município é incluso no nível inicial quando este não se habilite ser responsável nem pela gestão básica e tão pouco plena, apesar de possuir os critérios mínimos necessários para a gestão.

Na gestão inicial, deve-se manter atualizados os dados do Sistema Nacional de Informações do Sistema Único de Assistência Social – REDE SUAS. Além disso, havendo famílias vulneráveis e em risco social, estas devem ser incluídas na base de dados do Programa Cadastro Único.

Outra responsabilidade assumida pelo gestor municipal, no nível inicial, é estar atento ao planejamento das ações co-financiadas e as prestações de contas pelo Sistema de Funcionalidades de gestão do Sistema Único de Assistência Social – WEB SUAS (BRASIL, 2009).

Como estágio intermediário de gestão, o nível básico ou o segundo nível de gestão soma as responsabilidades do nível inicial acrescido da gestão do Benefício de Prestação Continuada – BPC. Além disso, deve integrar as ações estaduais e regionais voltadas à média e alta complexidade e possuir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações protetivas da assistência social.

Por fim, no último nível, a gestão plena, o município tem uma totalidade das ações socioassistenciais, devendo ofertar integralmente a proteção social básica e especial em seus territórios vulneráveis. As responsabilidades em tal nível de gestão se acumulam às outras, acrescida da oferta de cursos de capacitação de pessoal e oferta de programas ou projetos de inclusão produtiva.

Diante dessas informações, faz-se necessário compreender a realidade do município de Bonfim, quanto as suas peculiaridades, enquanto cidade da fronteira, bem como suas vulnerabilidades e seus desafios para a aplicabilidade do serviço PAIF.

### 3.3. Bonfim: dados de uma cidade na (da) fronteira

Criado em 1982, através da lei nº 7009/82, o município de Bonfim passa a existir de modo formal juntamente com cinco outros municípios, compondo a unidade federativa do então Território de Roraima<sup>44</sup>.

O município de Bonfim faz limite ao norte com o município de Normandia em uma distância de aproximadamente 90 km, ao sul com o município de Caracaraí, a leste com a República Cooperativa da Guiana, antiga Guiana Inglesa. Na parte oeste - a 125 km - com o município de Boa Vista, capital do Estado, e com o município do Cantá, em média de 130 km de distância (IBGE, 2010, PNUD, 2013, FGV/ISAE, s/d).

Ligado ao município de Boa Vista, capital do Estado, pela rodovia BR-401 em uma estrada totalmente pavimentada que dá acesso direto à cidade de Lethem<sup>45</sup> no lado da República Cooperativa da Guiana.

Na verdade, a abertura dessa estrada e sua pavimentação passaram a estimular o crescimento do município de Bonfim por sua ligação direta com a capital do Estado (SILVA, 2005).

Já em relação ao seu lado fronteiriço, as duas cidades – Bonfim, no Brasil, e Lethem, na República Cooperativa da Guiana - têm como limite político geográfico o Rio Tacutu e estão ligadas, desde 2009, por uma ponte que facilitou o acesso tanto dos moradores dessas duas cidades que transitam constantemente naquela fronteira quanto aos moradores de Boa Vista e de outras localidades que vão à Lethem realizar compras.

Ao observamos a dinâmica nas cidades de Bonfim e Lethem, assim como ocorre geralmente em quase toda fronteira política, percebe-se não somente um limite imposto pelos Estados Nacionais firmados por tratados e acordos internacionais, mas um lugar que em seus fluxos de pessoas e mercadorias, idas e vindas e constantes relações de cá para lá e de lá para cá como se não houvesse dois lugares, mas apenas um único: vê-se um lugar de “todos”.

Diariamente, ao nascer e se pôr de cada sol, moradores do município de Bonfim atravessam os limites da fronteira à pé e de bicicletas por sobre a ponte do Rio Tacutu até se posicionarem em seus postos de trabalho nas lojas de Lethem, bem como ao regresso de seus lares ao fim do dia. Sem perceber os limites ou talvez não mais vendo como lugares distintos, apropriam-se daquilo como um só lugar: o lugar deles.

<sup>44</sup> Além do município de Bonfim o decreto também autorizou a criação das cidades de Mucajaí, Alto Alegre, São João da Baliza, Normandia e São Luiz.

<sup>45</sup> A cidade de Lethem atrai muitos brasileiros, sobretudo moradores de Bonfim e de Boa Vista, inclusive de Manaus, devido o seu centro comercial, com ênfase em vestuários e calçados a baixos preços.

A esse respeito, em uma reportagem da revista *Veja*, edição nº. 118, de janeiro de 2010, esta apresenta a fronteira como o lugar em que o intercâmbio cultural extrapola todos os limites (REVISTA VEJA ONLINE, 2010). Diz o repórter em sua matéria intitulada “Bonfim e Lethem: povo sem fronteiras”:

Bonfim e Lethem são duas cidades que compartilham do isolamento do restante de seus respectivos países – uma ao norte do Brasil, no estado de Roraima; a outra no sul da Guiana. Em abril de 2009, a última barreira entre as duas cidades foi transposta com a abertura de uma ponte. A obra, financiada pelo governo brasileiro, deu passagem livre a quem precisava pagar para atravessar o rio Tacutu para tarefas simples como estudar ou fazer compras. Por mais que a população das duas cidades já estivesse acostumada a conviver com o português e o inglês, o real e o dólar guianense, só agora existe uma ligação concreta do Brasil com o único país de língua inglesa da América do Sul (JULIÃO, 2010).

Apesar da divisão oficial dos Estados Nacionais, a fronteira é um espaço contínuo de mobilidade intensa de pessoas e circulação de bens materiais e simbólicos. O local é um só e vários ao mesmo tempo. São estabelecidas relações de lá para cá e daqui para lá sem que barreiras estatais sejam empecilhos. As pessoas vêm e vão a um lugar comum para todos.

Para além das fronteiras geopolíticas existem as fronteiras culturais que devem ser postas em evidência quando se trata de aspectos socioculturais de quem vive na região fronteira (PEREIRA, 2012).

Apresentamos abaixo o mapa das cidades de Bonfim e Lethem, bem como do Rio Tacutu que ao mesmo tempo em que separa, une as duas cidades em tela.

**Figura 3.** Mapa da fronteira brasileira em que está localizado o município de Bonfim.



Fonte: <https://www.google.com.br/maps/@3.3703208,-59.7949789,14z>

Quanto à Bonfim, o município possui uma área de 8095,420 km<sup>2</sup> com densidade demográfica de 1,35 hab./km<sup>2</sup>, estando localizado a nordeste<sup>46</sup> do Estado de Roraima (IBGE, 2010).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2013), no último atlas de desenvolvimento humano do Brasil a população desse município era de 10.943 habitantes<sup>47</sup>.

Ao compararmos o número de habitantes de Bonfim entre 1991 e 2010, o total dessa população praticamente dobrou em torno de vinte anos, passando de 5.068 habitantes, em 1991, para 10.943, em 2010. Sua população urbana triplicou, passando de 1.221 para 3.711, no mesmo período, conforme tabela abaixo.

**Tabela 5.** Número de população absoluta dos municípios de Boa Vista e Bonfim, bem como do Estado de Roraima.

NÚMERO POPULACIONAL									
ANO	BOA VISTA			BONFIM			RORAIMA		
	Pop. Urbana	Pop. rural	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Pop. total	Pop. urbana	Pop. Rural	Pop. total
1991	120157	2173	122330	1221	3847	5068	76765	217583	140818
2000	197098	3470	200568	3000	6326	9326	77381	324397	247016
2010	277799	6514	284313	3711	7232	10943	105620	450479	344859

Fonte: PNUD/atlas 2013

Ainda conforme dados do PNUD (2013), dentro do total de habitantes, em 1991, 53,35% eram homens, 46,65% mulheres, sendo aproximadamente  $\frac{3}{4}$  da população era predominantemente rural. Já em 2010, o percentual de homens e mulheres permanece praticamente o mesmo em torno de 53,72% e 46,28%, respectivamente. Entretanto, há uma queda não muito significativa da população rural, passando de 75,91% para 66,09% e um aumento da população urbana de 24,09%, em 1991, para 33,91%, em 2010, conforme apresentado no quadro abaixo.

<sup>46</sup> Microrregião: nordeste de Roraima e Mesorregião: norte de Roraima.

<sup>47</sup> Este faz relação ao último censo do IBGE em 2010.

**Tabela 6.** População total de Bonfim

<b>POP. TOTAL, GÊNERO, RURAL/URBANA E TAXA DE URBANIZAÇÃO BONFIM – RR</b>						
<b>População</b>	<b>Pop. (1991)</b>	<b>% do Total (1991)</b>	<b>Pop. (2000)</b>	<b>% do Total (2000)</b>	<b>Pop. (2010)</b>	<b>% do Total (2010)</b>
<b>População total</b>	5.068	100,00	9.326	100,00	10.943	100,00
<b>Homens</b>	2.704	53,35	4.861	52,12	5.879	53,72
<b>Mulheres</b>	2.364	46,65	4.465	47,88	5.064	46,28
<b>Urbana</b>	1.221	24,09	3.000	32,17	3.711	33,91
<b>Rural</b>	3.847	75,91	6.326	67,83	7.232	66,09
<b>Taxa de Urbanização</b>	-	24,09	-	32,17	-	33,91

Fonte: PNUD, IPEA e FJP.

Outro dado importante acerca do município é uma queda na taxa do número dos extremamente pobres. Em 1991 a taxa era de 42,68%. Vinte anos depois essa taxa caiu para 34,94%. Apesar de representar, em termos percentuais, algo positivo, em números absolutos esta redução ainda é muito ínfima para um pequeno município. Enquanto que no Estado de Roraima a redução dessa mesma taxa passou de 20,47%, em 1991, para 15,66% em 2010.

Em nível estadual, o mais alarmante a respeito dessa situação é que 45,72% da população está na linha de vulneráveis à pobreza e 59,92% das crianças vivem esta mesma situação. Em outras palavras, o que pretendemos demonstrar é que quase metade da população roraimense vive com renda domiciliar *per capita* mensal igual ou inferior a R\$225,00 reais e 59,92% das crianças e adolescentes até 14 anos de idade têm renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$225,00 reais mensais, conforme tabela abaixo.

**Tabela 7.** Dados de vulnerabilidade e extrema pobreza do Estado de Roraima

<b>RORAIMA (%)</b>						
<b>ANO</b>	<b>EXTREM. POBRES</b>	<b>CRIANÇAS EXTREM. POBRES</b>	<b>POBRES</b>	<b>CRIANÇAS POBRES</b>	<b>VULNERÁVEIS À POBREZA</b>	<b>CRIANÇAS VULNERÁVEIS À POBREZA</b>
1991	20,47	24,91	36,75	44,04	55,99	64,18
2000	16,53	22,81	33,56	43,84	53,97	64,98
2010	15,66	22,26	26,65	37,48	45,72	59,92

Fonte: PNUD/Atlas 2013

A respeito de Bonfim, o PNUD (2013) analisou a vulnerabilidade social desse município, considerando três aspectos importantes: 1) quantidade de mães chefes de família que não tem ensino fundamental completo e que possuem filhos menores de 15 anos, 2)

peças em domicílios vulneráveis à pobreza e que sejam dependentes de idosos e 3) crianças extremamente pobres.

Nessa análise se verificou que em relação ao primeiro aspecto houve um aumento exponencial no município. As famílias chefiadas por mulheres passaram de 6,65%, em 1991, para 29,71%, em 2010.

Quanto às pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos esse número oscila entre altos e baixos, mas de maneira mais tímida. Em 1991 tínhamos 5,76%, caindo para 2,80% em 2000. Já em 2010 houve um aumento um pouco mais expressivo alcançando o patamar de 6,50%.

Por fim, no último aspecto – tem-se uma queda na taxa de crianças extremamente pobres de 5,57%. Isso quer dizer que se, em 1991, esse número representava 47,18%, em 2010, passa a representar 41,61%.

Para além dos três aspectos apresentados pelo PNUD para analisar a vulnerabilidade social do município de Bonfim, verificou-se também mais dois quesitos: população pobre e indivíduos vulneráveis à pobreza.

Assim, constatou que em 1991 a população pobre era de 63,48%. Esse número caiu em relação a 2010, mas ainda assim representa mais da metade da população com uma taxa de 54,19%. Além disso, os indivíduos vulneráveis à pobreza nesse município alcançaram a taxa de 78,85%, em 1991, caindo em 2010 para 71,87%.

Diante disso, a pergunta que nos fazemos é como se alcança o patamar de “qualidade de vida” dessa população quando os dados demonstram que mais de 70% da população está vulnerável à pobreza? O que tem determinado essa situação?

Apesar de números alarmantes, em termos percentuais, Santos (2009) nos alerta que os dados estatísticos sempre merecem o benefício da dúvida. No entanto, não se deve abandoná-los nem utilizá-los como autossuficientes para explicação da realidade, mas ao analisar deve-se olhar para o objeto de forma sensível e buscar uma leitura que se aproxima muito mais do real.

Desse modo, buscamos aprofundar nossa análise nos apropriando dos dados do último Índice de Desenvolvimento Humano do município – IDHM que ocorre em todo o Brasil<sup>48</sup>. Por meio deste instrumento é possível perceber, de modo mais geral e menos incompleto, elementos essenciais e determinantes da situação de vulnerabilidade social de uma determinada localidade por não se tratar apenas de dados que remetem ao caráter econômico

---

<sup>48</sup> Base de 2013.

como condição de bem-estar da sociedade, mas pela mensuração das oportunidades e capacidades aproveitadas pelos indivíduos, destacando assim a qualidade de vida dos mesmos.

Para tanto, o índice de desenvolvimento humano exige três aspectos basilares para avaliar os municípios, estes são: a educação, a saúde (longevidade) e a renda da população local.

Para fins de cálculo, a avaliação é feita na base de zero a um. Quanto maior for o índice ou mais próximo estiver do número um, melhores são os resultados, representando condições de vida satisfatória para a população. O oposto também é verdadeiro. Quanto mais se aproximar do zero, pior será a avaliação do município.

Essas medidas mais amplas contrapõem-se a mensuração dada pela análise do Produto Interno Bruto *per capita* – PIB dos municípios que se mantém focado no caráter apenas econômico, deixando de fora outras dimensões também importantes.

Ao observarmos, comparativamente, o índice de desenvolvimento humano – IDH dos municípios de Boa Vista e Bonfim dos anos de 1991, 2000 e 2010 verificaremos que Bonfim sempre se manteve abaixo da média obtida pela capital do Estado<sup>49</sup>.

Assim também se colocarmos o Estado de Roraima como parâmetro de comparação, observaremos que somente no que tange à saúde (IDH-L) o município de Bonfim se igualou ao Estado, alcançando uma média de 0,809, em 2010, conforme quadro abaixo.

---

<sup>49</sup> O Estado de Roraima, em 2013, ficou em 13º, com IDHM de 0,707, no ranking nacional.

**Tabela 8.** Índice de desenvolvimento Humano – IDH dos municípios de Bonfim, Boa Vista, bem como do Estado de Roraima.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – IDH					
LOCAL	ANO	IDHM	IDHM-E	IDHM-L	IDHM-R
Bonfim	1991	0,340↓	0,128↓	0,591↓	0,520↓
	2000	0,458↓	0,269↓	0,698↓	0,511↓
	2010	0,626↓	0,509↓	0,809	0,597↓
Boa Vista	1991	0,529↑	0,329↑	0,655↑	0,687↑
	2000	0,649↑	0,546↑	0,725↑	0,692↑
	2010	0,752↑	0,708↑	0,816↑	0,737↑
Roraima	1991	0,459	0,240	0,628	0,643
	2000	0,598	0,457	0,717	0,652
	2010	0,707	0,628	0,809	0,695
<b>Legenda:</b> DHM – Índice de desenvolvimento humano do município; IDHM-E - Índice de desenvolvimento humano de educação; IDHM-L - Índice de desenvolvimento humano de longevidade; IDHM-R Índice de desenvolvimento humano de renda.					

Fonte: PNUD/atlas 2013

Tais dados visam representar as condições de vida da população do município de Bonfim, bem como compreender e justificar a presença de um centro de referência de assistência social naquele município.

Segundo informações repassadas pela coordenadora do Programa Bolsa Família em Bonfim – PBF, em 2010, o número de famílias de baixa renda era de aproximadamente 1.792, além das famílias pobres que alcançavam a média de 1.502.

Entre maio e junho de 2013<sup>50</sup>, consta na base do Cadastro Único cerca de 8.769 pessoas cadastradas no sistema. Destas 3.889 eram indígenas. Mas, vale lembrar que a população de Bonfim no último censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE foi de 10.943 habitantes. Em outras palavras, 80,13% da população do município estão na base desse sistema.

Em se tratando de famílias, há cerca de 2.499 inscritas. Destas 2.118 tem renda *per capita* familiar de até R\$70,00, 2.299 com renda *per capita* familiar de até R\$140,00 e 2.421 com renda *per capita* familiar até meio salário mínimo. Além disso, do total de famílias inscritas no cadastro, 1.792 foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, destinando cerca de R\$370.064,00 em transferência direta de renda.

<sup>50</sup> A base da informação diz respeito tanto a maio quanto a julho de 2013 sofrendo algumas variações. Esses dados mudam constantemente devido a inserção ou retirada de pessoas do sistema.

Outro dado importante a esse respeito é que desse universo de famílias, 934 são de indígenas que também estão cadastradas no sistema. Ou seja, 37,37% dessas famílias são de comunidades indígenas.

Diante dessas informações, compreender a forma como vem sendo desenvolvida a função protetiva da família por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF no município de Bonfim, estado de Roraima, cujos parâmetros estão norteados pelas diretrizes e princípios da Política Nacional de Assistência Social não é simplesmente uma questão de aplicação dos procedimentos padrões ou execução do serviço tal como preconiza as orientações técnicas, mas do modo como o Estado se posiciona frente às reais necessidades.

Apesar deste trabalho não se tratar de uma análise acerca do impacto do serviço nas famílias atendidas, entendemos que as falhas e os pontos negativos apresentados pelo serviço PAIF dificultam muito mais o trabalho para a superação de suas vulnerabilidades.

Desse modo, apresentamos algumas considerações acerca do CRAS/PAIF no município de Bonfim.

### **3.4. CRAS/PAIF/Bonfim: apenas um olhar por cima da muralha**

Em termos comparativos, enquanto a capital do Estado, Boa Vista, tem uma taxa de extremamente pobres de 6,11% e é considerada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS como município de grande porte com sete CRAS implantados nas áreas de maior vulnerabilidade social, o município de Bonfim possui apenas um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e possui uma taxa de 34,94% de extremamente pobres. A questão nesse caso não se trata pela maior ou menor vulnerabilidade, mas do número de habitantes que há em dada localidade.

O município de Bonfim por possuir uma população inferior a 20.000 habitantes é considerado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, no quesito proteção social básica, um município de pequeno porte I. Portanto, o CRAS instalado naquela região possui uma capacidade média de atendimento anual de 500 famílias, podendo referenciar em seu serviço PAIF somente até 2.500.

Além de ser de pequeno porte I também recebe a classificação de gestão básica, devendo o gestor municipal estruturar o CRAS para executar e gerenciar as ações protetivas



São nove servidores na unidade, sendo estes: duas técnicas de referência do PAIF, quatro cadastradoras do Programa Bolsa Família, um apoio administrativo, um zelado e dois vigias.

Todos os profissionais do CRAS são cargos comissionados, exceto as técnicas de referência que tem o vínculo empregatício dado a partir de contrato de trabalho temporário, tendo sua remuneração paga por recursos do MDS.

Durante a semana, os servidores do CRAS optam por ficar na unidade no intervalo do almoço, utilizando a copa-cozinha para a refeição, pois consideram ser mais viável a eles ficarem no local de trabalho do que irem para as suas respectivas casas.

A jornada semanal de trabalho é de quarenta horas, mas as duas técnicas de referências do CRAS, profissionais de nível superior, realizam o trabalho em regime de revezamento. Em outras palavras, cada técnica de referência atende duas vezes por semana, totalizando apenas 30 horas semanais em quatro dias trabalhados por semana.

De acordo com a tabela de gradação apresentada anteriormente, isso resulta diretamente no horário de funcionamento do CRAS que se encontra no nível regular. Mas é importante levarmos em consideração que existem profissões, tais como serviço social e psicologia, que legalmente a carga horária mínima exigida para o trabalho é de 30 horas semanais.

Essa situação expõe claramente a necessidade da realização de concurso público com o número de vagas suficientes para prover o CRAS de profissionais de nível superior e médio que possam atender de tal modo que as famílias não fiquem sem cobertura pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF justificada pelo limite de carga horária semanal.

Em todo caso, é importante destacar que o parâmetro de gradação do MDS em níveis insuficiente e regular sugere que a execução desta política pública de assistência social pode aceitar algumas falhas. No entanto, constatou-se no caso concreto, que as falhas na forma de funcionamento no CRAS de Bonfim comprometem, inclusive, o objetivo proposto para o serviço.

Na verdade, a política de assistência social – materializada na oferta do serviço PAIF - deveria prever apenas níveis altos e adequados para execução dos serviços, tendo as falhas apenas como casos fortuitos e não como possibilidade em sua avaliação.

Já acerca da equipe técnica é importante destacar que apesar da presença de comunidades indígenas na localidade não havia nenhum antropólogo ou sociólogo ou

cientista social que compusesse a equipe técnica de referência ou equipe técnica de gestão do município, ferindo, assim, a recomendação presente nas orientações técnicas do MDS.

Das 2.499 famílias cadastradas no CADÚNICO, cerca de 1.047 eram indígenas, conforme dados fornecidos pela coordenadora do Programa Bolsa Família daquele município. Esses dados também não foram suficientes para justificar a presença de uma equipe volante para atender complementarmente junto à equipe fixa no centro. Além da sede de Bonfim, o território de abrangência do CRAS atende famílias vindas de diversas comunidades, tais como: Água Boa, Alta Arraia, Bom Jesus, Cachoerinha do Sapo, Cumaru, Fazenda Quintauau, Jabuti, Jacamin, Lago Redondo, Manoá, Marupá, Mata-Mata, Moscou, Muriru, Nova Esperança, Novo Paraíso, Pium, Santa Fé, São Domingos/Moscou, São João, Taboca, Vila São Francisco, Vila Vilena e Wapum.

A equipe volante teria uma movimentação maior dentro do território de abrangência do CRAS para realizar os atendimentos e acompanhamentos das famílias vulneráveis. Para tanto, necessitaria de um carro exclusivo, coisa que dificilmente conseguiria pela gestão municipal, haja vista a dificuldade já encontrada pela equipe técnica “fixa” do CRAS que praticamente não realiza visita domiciliar e busca ativa, pois não tem um carro próprio para tal atividade. Em último caso, compartilha o carro que faz parte do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

Ter um carro exclusivo à disposição das técnicas do CRAS, bem como para uma possível equipe volante significaria o suporte mínimo para desenvolver as atividades nos lugares mais longínquos e de difícil acesso, atendendo e acompanhando famílias que não teriam como chegar até a unidade pública.

Quando se precisa de recursos ou apoio para desenvolver as atividades, sejam elas quais forem às técnicas solicitam à Secretaria do Trabalho e Promoção Social, mas não logram êxito.

Outro fato importante acerca do CRAS diz respeito ao vínculo funcional dos profissionais que atendem o PAIF. No município, até então, nunca havia ocorrido processo seletivo tanto para o CRAS quanto para o CREAS, conforme nos relatou alguns funcionários destas unidades públicas, afirmando que a escolha dos profissionais se dava por meio de indicação e vontade política local<sup>51</sup>.

Entretanto, no período em que visitávamos o CRAS, setembro de 2013, vigia, por exigência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o primeiro

---

<sup>51</sup> Não nos referimos aqui ao tipo de vínculo formal estabelecido entre o profissional e o município, mas ao simples processo de escolha deste, independente do tipo de vínculo.

edital de seleção simplificado, edital nº02, cujo objetivo era contratar prestadores de serviços para a Secretaria Municipal de Assistência Social e Ação Social do Bonfim, por apenas um período de seis meses. Estes profissionais passariam a compor as equipes do CRAS e CREAS no intuito de atender tanto a área urbana quanto rural.

Conforme nos relataram dois funcionários, a questão partidária política é muito evidente. Havia muita disputa em torno dos cargos que seriam preenchidos por meio do processo seletivo e que apesar da necessidade de servidores efetivos, como preconiza a Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência, não havia nenhum interesse político para que ocorresse concurso público na localidade.

O fato é que diante das disputas e interesses políticos, bem como das idas e vindas para entrega da documentação comprobatória exigida, o processo seletivo foi anulado por vício de legalidade.

O que chamou bastante a atenção é que devido o município ser muito pequeno e as relações serem bastante próximas, o pedido de anulação não ocorreu de forma direta por um dos candidatos, por medo de perseguição. Segundo nos relatou uma candidata, foi necessário acionar alguns políticos locais que em articulação política, utilizando a influência e o atributo de “fiscal do povo”, formalizaram a denúncia junto a comissão organizadora e impediram a continuidade do processo. Assim, um novo edital foi lançado.

Esse fato não ocorreu por simples interesse na lisura do processo e na manutenção da ordem pública. O que estava em jogo naquele ato eram as trocas e favores políticos que serão cobrados no futuro próximo. A não existência de concurso público torna esses profissionais, com contratos temporários – a seleção citada acima era para um período de seis meses – altamente vulneráveis aos interesses e jogos políticos. Essa situação mostra o profundo descaso dos poderes públicos com relação ao atendimento das necessidades da população.

Outra situação que nos chamou bastante a atenção diz respeito à forma como as relações políticas e de poder determinam as relações de trabalho. Segundo nos relataram duas funcionárias do CRAS, em tom como se contassem um segredo, com a derrota de um prefeito de um município vizinho nas últimas eleições municipais, todo o seu “pessoal de confiança” foi destituído do cargo em comissão pelo novo chefe do executivo municipal. Assim, o ex-prefeito, também por influência e troca de favores políticos, indicou alguns de seus antigos funcionários de confiança para exercer novos cargos no município de Bonfim, causando certo descontentamento entre os funcionários que moram no próprio município por entender que isso tiraria uma vaga de alguém que realmente fosse bonfinense.

Quanto ao espaço físico, o CRAS tem a aparência de um grande malocão coberto por telha aparentemente de fibrocimento, conforme figura abaixo. Internamente tem um espaço bem amplo. Sua estrutura está dividida da seguinte forma: um grande salão de uso comum em forma de círculo e em suas adjacências existem quatro unidades: apenas um banheiro, uma copa-cozinha, uma sala de multiuso em que são realizadas tanto as atividades da coordenação do CRAS quanto os atendimentos das famílias, além de outra sala reservada aos atendimentos dos usuários do Programa Bolsa Família - PBF.

**Figura 5.** Faixa frontal do CRAS do município de Bonfim



Fonte: arquivo pessoal

É importante destacar que o modo como se apresenta organizado e estruturado o CRAS não contempla as recomendações dadas pelo MDS. O único banheiro que há no prédio, por exemplo, é de uso coletivo, ou seja, sem distinção de gênero. Além disso, não há nenhum outro banheiro adaptado para pessoas com deficiência, dificultando o acesso.

**Figura 6.** Banheiro do CRAS



Fonte: arquivo pessoal

Como já foi mencionado anteriormente, a sala da coordenação é muito pequena cabendo em torno de 4 ou 5 pessoas, além de ser de uso compartilhado. Assim, utiliza-se tanto como sala administrativa (coordenação) quanto para realizar os atendimentos individualizados das famílias que procuram aquele centro de referência. Para tanto, no momento em que um profissional está atendendo, o outro se retira da sala.

Entretanto, o caderno de orientações do MDS recomenda que a sala de atendimento deva contemplar atendimento individualizado, garantindo a privacidade e intimidade das pessoas.

Deve possuir 12m<sup>2</sup>, de modo a abrigar até 10 pessoas e ser um ambiente que garanta a privacidade do atendimento prestado. As famílias e ou indivíduos devem sentir-se seguros para relatar as situações vivenciadas e para a construção de vínculo com os profissionais do CRAS. Como na recepção, a sala de atendimento deve conter material informativo e que possibilite a identificação com a população do seu território de abrangência (BRASIL, 2009, p. 52)

Ainda na sala da coordenação/atendimento se tentou montar uma pequena biblioteca para o usufruto da comunidade. Assim, instalou-se uma estante de ferro para recebimento dos livros. Mas devido à falta de espaço físico e a escassez de materiais (livros, revistas, cartilhas,

etc.) isso não foi possível. Na verdade, na pequena estante de ferro havia alguns poucos exemplares de documentos oficiais como memorandos e ofícios, bem como algumas cartilhas relacionadas à defesa dos direitos sociais que não passam de um punhado de páginas esquecidas misturadas a documentos de expedientes.

Nessa sala há também um computador interligado a impressora utilizado somente pelas técnicas de referência do CRAS. Este tem acesso à rede mundial de computadores internet - que permite a equipe acompanhar a situação dos usuários dos serviços no sistema do MDS.

Já na sala da coordenação do Programa Bolsa Família, um pouco mais ampla em relação a anterior, também são feitos os atendimentos das famílias beneficiárias do programa, além dos cadastramentos das famílias na base de dados do sistema de cadastro único para programas sociais do governo federal. Ali há dois computadores também com acesso a internet, permitindo o acompanhamento no sistema, atualização das informações referente às famílias cadastradas e os desbloqueios dos benefícios<sup>52</sup>.

Já o salão principal representa o maior espaço físico do CRAS. Utilizado como a sala de uso coletivo para as atividades em grupo, esse espaço é a parte indispensável para a execução do PAIF, pois é nele que se deve desenvolver o trabalho social com as famílias.

Além de se utilizar como sala de uso coletivo, no salão central também foi adaptada a recepção da unidade. Assim, ao adentrar o ambiente nos deparamos com uma mesa ao fundo em que é feito o acolhimento inicial das pessoas que procuram o CRAS. Ali as pessoas tiram suas dúvidas, são orientadas pela recepcionista e, se necessário, encaminhadas para a sala de atendimento das técnicas de referência.

Ainda no salão principal há um painel informativo, por detrás da mesa da recepção ao fundo do salão, em que são afixadas informações pertinentes à comunidade, os direitos dos usuários e outros informes, conforme recomendação do MDS.

Ao conversamos informalmente<sup>53</sup> com uma das técnicas de referência, esta expressa sua insatisfação. Afirma que o trabalho é mal estruturado, mas mesmo assim há como desenvolver o trabalho ainda que de maneira precária. Entretanto, existem uma série de empecilhos que dificultam a execução do serviço PAIF: falta de material para as atividades pedagógicas com as crianças e para utilizar nas reuniões de grupo familiar, não há transporte

---

<sup>52</sup> O programa de transferência de renda Bolsa Família está pautado em condicionalidades de saúde e educação. Caso não se cumpra os critérios nele estabelecido, o benefício da família é bloqueado para que seja sanada a pendência, bem como acompanhada a família por um técnico de referência do CRAS/PAIF.

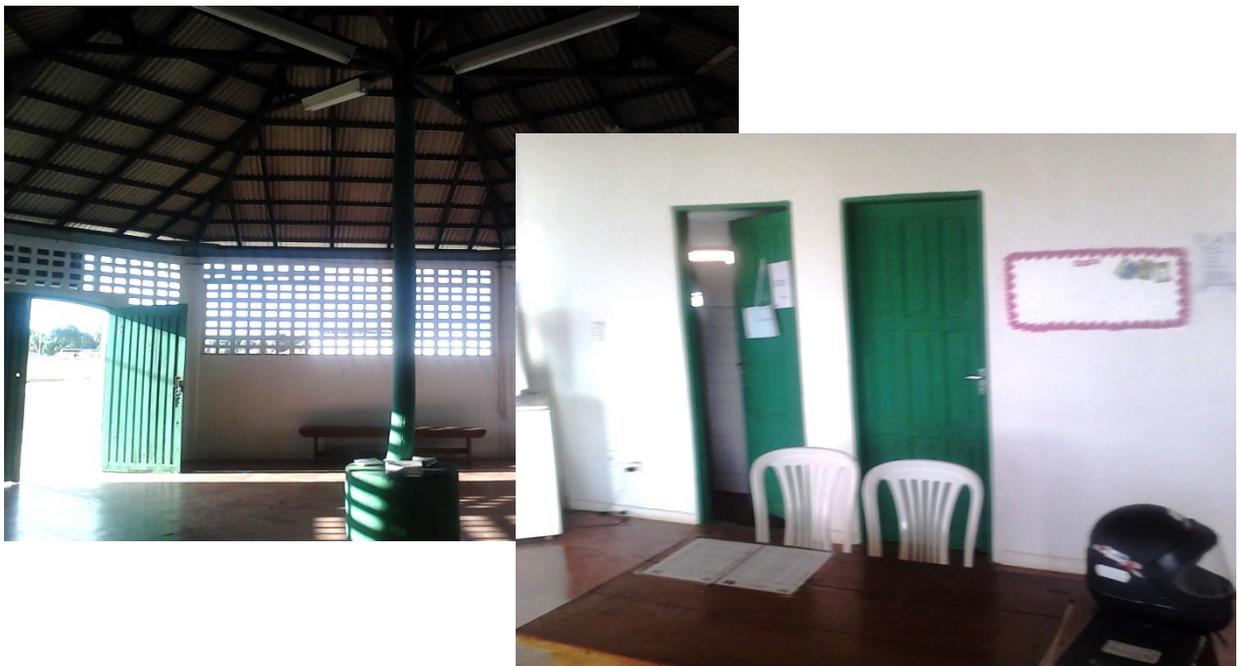
<sup>53</sup> Os dados colhidos foram tanto por entrevistas quanto por conversas informais.

para visitação e de encaminhamento com acompanhamento e até mesmo para realizar a busca ativa. Além do mais, o próprio espaço não é adequado para as atividades.

Afirma ainda que por não haver um ambiente refrigerado e nem com ventilação elétrica é quase impossível desenvolver atividades no salão central. Há centrais de ar somente nas salas de atendimento e do Programa Bolsa Família. Informa ainda que com a chegada do verão, intensifica-se o calor, momento em que impossibilita realizar qualquer reunião grupal com as famílias.

Logo abaixo há duas fotos do salão, apresentando a estrutura do local, conforme descrita.

**Figura 7.** Salão de multiuso do CRAS



Fonte: arquivo pessoal

Além da estrutura física do CRAS, que compõe a política de assistência social, também fazem parte as técnicas de referência e os usuários dos serviços ofertados na unidade pública.

Desse modo, buscamos ceder espaço para que as vozes desses agentes possam ser ouvidas (lidas) por meio de alguns relatos de entrevistas e/ou de conversas informais que estabelecemos.

### 3.5. Entre o próximo e o distante: observações e entrevistas

As observações acima apresentadas acerca do CRAS no município de Bonfim e as entrevistas e diálogos informais que traremos à tona logo mais fazem parte do processo contínuo de distanciamento do que é familiar e da aproximação do que antes era distante.

Como já havia mencionado anteriormente, trabalhei em um centro de referência em Boa Vista por dois anos e esta experiência facilitou a compreensão do modo como é desenvolvido o serviço PAIF.

Diante da dinâmica na fronteira, entretanto, percebemos o quanto pode ser diferente o modo de desenvolver esse serviço, pois ela traz em si suas peculiaridades. Assim, os olhares e as percepções do trabalho nesse local devem ser de estranhamento.

Outro fato importante é que minha imersão na fronteira me trouxe o novo, pois ainda não conhecia o município de Bonfim. Assim, enquanto percorria as ruas daquele município meus olhos contemplavam o diferente e seus detalhes. Com olhar bem atento, o bloco de notas em mãos, pude perceber coisas que não observaria se já o conhecesse há anos.

Como ressalta Velho (2003), perceber coisas que antes não faziam parte do nosso cotidiano e nem do convívio deve ocorrer em um processo dinâmico de estranhamento e aproximação constante.

O pesquisador deve estranhar o que é familiar na tentativa de desenvolver uma boa pesquisa, pois agora passa a perceber o seu próprio cotidiano, situações já conhecidas, mas não analisadas como objeto de investigação. E o inverso de se aproximar do distante também é verdadeiro (VELHO, 2003).

Diante desse processo, passa-se a tratar algo como novo além de sua obviedade. Assim, antes mesmo de iniciar a pesquisa, o pesquisador deve buscar informações previamente em suas redes de relacionamento, entre seus amigos, conhecidos, ou até mesmo conhecidos dos amigos.

Mas não há uma fórmula específica para realizar a pesquisa. Na verdade, “não há fórmulas e nem receitas, e sim tentativas de armar estratégias e planos de investigação que evitem esquematismos empobrecedores. Assim, cada pesquisador deve buscar suas trilhas próprias a partir do repertório de mapas possíveis” (VELHO, 2003, p. 18).

Diante dessas considerações, percebi que os caminhos utilizados para realizar esta investigação diz respeito não a um esquema fixo e imutável, mas a um repertório, dos vários possíveis.

Os contatos via telefonema, mensagens de texto, mensagens de *Whatsapp* e, até mesmo, por meio do *facebook* permitiram que colhêssemos informações previamente acerca do CRAS e das pessoas que ali trabalham.

Realizei quatro visitas ao Centro de Referência de Assistência Social do município de Bonfim, nos dias 29 e 30 de agosto e 11 e 12 de setembro de 2013, que resultaram em muitos diálogos informais e algumas entrevistas com técnicas de referência, destas uma era psicóloga e a outra assistente social, com outros funcionários do CRAS, uma ex-técnica de referência e alguns usuários.

Além do CRAS, visitei a sede da Prefeitura de Bonfim, uma comunidade de Santo Ignácio, em Lethem, e alguns setores da rede de proteção social básica e especial da assistência social do município do Bonfim, tais como o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, igrejas, biblioteca central, polo da Universidade Virtual de Roraima - UNIVIRR, Conselho tutelar, posto de saúde, entre outros.

Na sede da prefeitura busquei agendar uma entrevista com a Secretária de Promoção Social, a qual o CRAS está vinculado, mas sem lograr êxito. Além disso, por mensagens de texto, conversei com a secretária na tentativa de marcar uma entrevista em Boa Vista, mas no dia marcado, a mesma não pode comparecer. Insistindo novamente uma conversa com a gestora pública daquele município, não alcancei o pretendido.

Logo abaixo apresentamos alguns relatos que permitirão compreender a aplicação do Serviço de Atendimento e Proteção Integral à Família naquele CRAS, bem como suas deficiências e desafios.

### **3.6. Sr. Manuel: um velho senhor na fronteira**

Entre as entrevistas realizadas com técnicas do CRAS de Bonfim, as duas técnicas de referência (assistente social e psicóloga) e usuários dos serviços, elencamos algumas que nos permitiram compreender melhor a realidade do atendimento do PAIF na região.

Era uma manhã de quinta-feira, 12 de setembro de 2013. Estava em visita às instalações do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e à sede da Prefeitura do Município de Bonfim, pois as instituições ficam próximas umas das outras. Observava a dinâmica naquelas instituições, além de buscar dados para minha pesquisa. Já era quase meio dia quando me dirigi até a entrada principal do CREAS, esperando chegar o horário de almoço. Parado ali naquela entrada aproximou-se de mim um velho senhor de

aparência bastante sofrida, magro e com a voz bastante rouca. Educadamente, mas sem muito domínio da língua portuguesa e com muita timidez, perguntou que órgão era aquele e o que “se resolvia ali”. Logo percebi que o mesmo estava em busca de algo.

Lembro-me muito bem que o velho senhor estava com sandálias havaianas surradas enfiadas nos pés, uma camisa marrom da marca Lacoste ao corpo, provavelmente comprada em um das lojas de Lethem, e empurrando sua velha bicicleta Caloi de barra circular.

Convidei que adentrasse as dependências do CREAS e ele, prontamente, aceitou. Em linguagem dialogal, expliquei juntamente com a recepcionista da unidade que se tratava de uma instituição de ofertava serviço socioassistencial à comunidade.

Bastante atento ao que dizíamos, aquele senhor perguntou se poderia trazer sua filha para que conversássemos com ela, pois precisava de ajuda. Disse ainda que a muito tempo procurava ajuda junto à Prefeitura, mas sem lograr êxito.

Aproveitando o ensejo expliquei que não trabalhava naquela instituição. Na verdade, estava realizando uma pesquisa em Bonfim, em nível de mestrado, e que objetivava entrevistar usuários dos serviços de assistência social.

Aquele velho senhor perguntou-me se fosse entrevistado aquilo poderia ajudá-lo de alguma forma em seu problema.

É bastante frequente, em situação de pesquisa, haver expectativa de que, com os recursos próprios do pesquisador, conferidos pela escolaridade e pelo ‘saber’ que ela implica, possa ocorrer algum tipo de ajuda na resolução de problemas locais ou pessoais. Os pedidos de interferência, alguns explícitos – quando se tratava de questões coletivas do bairro -, outros sugeridos – quando se tratava de questões pessoais – acabaram por dar indícios de como aqueles que constituem o nós se relacionam com os outros (SARTI, 2011, p. 23-24).

Assim, com muito cuidado e respeito, expliquei que, de modo indireto, todo conhecimento produzido na academia pode trazer ação de transformação da realidade se utilizado de forma coerente.

Demonstrando pouca credibilidade ao que falava, mas bem interessado em conversar e expor sua vida, disse-me que aceitaria ser entrevistado por mim.

Segundo Sarti (2011, p. 24) “as entrevistas constituem, sobretudo uma oportunidade singular nas vidas das pessoas pesquisadas, a oportunidade de falar e principalmente de ser escutado. São uma prova rara do reconhecimento de sua existência por alguém que não pertence a seu mundo”.

Assim, apresentei-lhe os termos de autorização de imagem e depoimentos e de consentimento e livre esclarecimento. Pediu-me que lesse a ele. Li duas vezes. Ao final da leitura, prontamente assinou.

Logo no início de nossa entrevista percebi que não se tratava somente de um beneficiário do Programa Bolsa Família, mas de um velho senhor da fronteira que ia e vinha pelos campos e lavrados sem muito se preocupar com os limites estabelecidos pelos Estados Nacionais.

De olhos bem atentos ao meu bloco de notas, apresentou-se imediatamente pelo nome completo, informando-nos que se chama Manuel Ribeiro dos Campos, enfatizando que era da etnia Macuxi.

Alertou-me que relataria toda sua vida, pois somente assim entenderia porque veio morar em Bonfim e estava naquela situação.

Já havia morado no município de Mucajaí, local em que trabalhava como serrador em uma madeireira. Recordou que antes de trabalhar naquele local viveu certo tempo na Venezuela. Mas destacou que isso não me importava muito, pois o foco principal era o seu trabalho em Mucajaí.

Disse-nos também que como precisava trabalhar e que na cidade se exigia a carteira de trabalho, teve que se deslocar até a capital do Estado, Boa Vista, para tirar sua carteira profissional.

De maneira bastante enfática destacou que o seu patrão havia dito que a carteira de trabalho era importante para garantir os seus direitos trabalhistas. Em tom irônico, disse-nos assim: “*as pessoas pensam que somos bobos*”.

Com a carteira em mãos, regressou à Mucajaí, momento em que foi contratado pela empresa madeireira juntamente com outros 84 funcionários. Disse-me ainda que a madeireira exportava bastante para vários países e que nessa época ganhou muito dinheiro.

No entanto, com a Guerra no Iraque<sup>54</sup> isso afetou toda a dinâmica de seu trabalho. Ficou pensativo por alguns instantes, querendo lembrar a data do episódio. Disse: “*foi em 2003*”. Após a guerra, ponderou, houve uma crise mundial que afetou a exportação de madeira para outros países, forçando o proprietário realizar uma demissão em massa, restando apenas 8 funcionários, dos 84 que havia na madeireira. Lembrou-se também que recebera 5 meses de seguro-desemprego, situação que o forçou a vir para Bonfim.

---

<sup>54</sup> Ocupação do Iraque que ocorre no período de 2003 a 2011 sob a justificativa de ameaça a segurança mundial.

Chegando ao município de Bonfim, cederam-lhe<sup>55</sup> uma casa no bairro São Francisco, local em que está estabelecido com sua família até hoje.

Agora um pouco mais comovido por sua própria história, Sr. Manuel me informou que apesar de seu endereço ser em Bonfim, também mantinha um pequeno terreno que invadiu em Tabatinga, Guiana. Lá ele cultivava mandioca e fazia farinha. Isso era uma das formas de garantir seu sustento, além do benefício da esposa.

Assim, para Bonfim trazia a farinha produzida em Tabatinga e vendia ou trocava (roupa, comida ou o que lhe oferecessem). Já na Guiana, na cidade de Lethem, vendia bacias feitas dos pneus descartados por brasileiros que deixam em Lethem após trocarem por novos pneus.

Suas idas e vindas diárias, atravessando a fronteira, não se dava somente devido a questão do seu sustento. O sr. Manuel diz com muita propriedade: *“eu tenho identidade brasileira e guianense”*. Demonstrando em sua fala que aquele local lhe pertencia. Não havia limites.

Além disso, não vinha para o lado brasileiro só por que tinha uma casa no bairro São Francisco, nem por que vendia farinha nas ruas da cidade de Bonfim, nem por que sua esposa recebia o benefício do Programa Bolsa Família ou por que se sentia brasileiro ou guianense. Também dizia que gostava do Brasil devido o seu sistema de saúde. Deslocava-se até a cidade de Boa Vista, pois considerava melhor que o sistema de saúde da Guiana, em Lethem.

Entretanto, ressaltou que na cidade guianense também encontrava algo bom para ele. Disse-nos: *“a polícia é mais severa e eficaz que em Bonfim, por isso quando preciso dela procuro do lado de lá”*.

Aquele velho senhor se lembrou da polícia de Lethem por que em sua família há muitos conflitos e seus filhos sempre acionam quando precisam. Na verdade, este fato foi o real motivo por levar sua filha diversas vezes à Prefeitura de Bonfim para solicitar ajuda e o mesmo motivo de se aproximar até mim e perguntar qual era o tipo de atividade que se desenvolvia naquela instituição.

O sr. Manuel disse que deseja proteger todos ao seu redor, mas não sabia o significado de família. Ele vive com filhos, filhas, genros, netos, netas e a esposa na casa “cedida”, no bairro São Francisco. Disse que os filhos homens que casaram tiveram que levar as esposas para suas próprias casas.

---

<sup>55</sup> O entrevistado não deixou claro quem havia cedido a casa. Mas informou que buscava junto à prefeitura a regularização de sua situação referente àquele bem. Na verdade, deixou a entender que se tratava de uma invasão.

Dentre os genros que moram em sua casa estava Pedro. Este é alcoólatra e espanca a esposa, filha do sr. Manuel. Relatou-me que por diversas vezes a deixou machucada. Na última investida contra a moça a feriu gravemente com uma enxadada no braço. A mesma teve que ser levada até o Hospital Geral de Roraima – HGR - para tratamento.

Manuel sempre tentou deixar claro que em nenhum momento interviu na relação da filha, mas disse que achava errado o que está acontecendo, por esse motivo incentivava que a mesma buscasse ajuda profissional.

Ao ser questionado por que dissera que não entendia o significado de família, o sr. Manuel nos disse que sua família é a mesma coisa que carente e que não entendia o por quê disso. Relatou que, certa vez, um político candidato a eleição no município de Mucajaí, dissera-lhe que a família dele era carente e que somente ele poderia ajudar. Reproduzindo a fala do candidato, falou-me: *“Então somos família carente”*. Mas imediatamente ponderou, dizendo saber também que família é querer bem um ao outro.

Aproveitei a oportunidade, já que falávamos sobre família, para perguntar se já tinha ouvido falar sobre o CRAS. O mesmo, respondeu: *“Não sei o que é isso não. Não conheço. Mas já fui no CREAS ali atrás no malocão (apontando para rua de trás)”*.

Na verdade, o Sr. Manuel estava se referindo realmente ao CRAS, mas não sabia que se tratava dessa instituição. Ficamos sabendo, posteriormente, por uma funcionária do CREAS que aquele senhor é referenciado no PAIF. Informou-nos ainda que sua esposa, Mara, recebe o benefício do Programa Bolsa Família, mas afirma que nunca recebeu uma visita das técnicas de referência e que não há acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação de seus filhos.

Olhando repentinamente pela janela, demonstrando preocupação e procurando alguém, encerrou a conversa, dizendo: *“é somente isso”*. Despediu-se e se foi.

Na verdade, havia deixado sua filha novamente na Prefeitura - que fica em frente ao CREAS - e estava à sua procura.

A conversa com o Sr. Manuel permitiu que percebêssemos a dinâmica de vida de um velho senhor na fronteira. Sem limites geopolíticos, sem delimitações de Estados Nacionais, aquele velho senhor apresentou-nos o modo de vida na fronteira.

Além disso, a mudança do Sr. Manuel de Mucajaí para Bonfim demonstra a realidade apresentada por Sarti (2011). Esta autora nos informa que “a expectativa de melhorar de vida está relacionada à condição de migrante” (SARTI, 2011, p. 31).

Outra importante questão que se levanta a partir desse diálogo diz respeito à noção de territorialidade do CRAS, área de abrangência para realizar os atendimentos e o movimento de ir e vir na fronteira de moradores daquela localidade.

Enquanto que, de modo geral, os Centros de Referência de Assistência Social lidam com a noção de área de abrangência em que a equipe técnica norteia seus atendimentos, na fronteira passa-se a questionar essa estratégia de trabalho, permitindo assim repensar novas formas de executar o trabalho social.

Não se tem mais um usuário dos serviços fixo a uma dada localidade. Ele está constantemente transitando na fronteira, conforme seus interesses e suas necessidades, sem visualizar isto como algo negativo.

Muitos dos moradores nessa fronteira são portadores de documentos de identidade da República Cooperativista da Guiana, com nome em inglês, e de documentos do Brasil com outro nome, em português, o que caracteriza o processo de transnacionalização apontado por Cardoso de Oliveira (BAINES, 2012, p. 40).

Desse modo, confirma-se a presença da manipulação da identidade sem que isto seja contraditório e perigoso ao Estado brasileiro. Basta que haja novas estratégias e um novo olhar para compreender a realidade de uma sociedade que vive em área de fronteira.

A contextualização de identidades pelos indígenas que vivem na fronteira, apesar de parecer contraditória e ambígua – na perspectiva hegemônica do Estado nacional que pensa a nacionalidade como uma identidade exclusiva –, não é concebida dessa maneira pelos indígenas, que não veem contradição alguma no fato de se identificarem como brasileiros e guianenses. Muitos são portadores de documentos de ambos os países. Quase todos têm parentes que vivem nos dois lados da fronteira. Não veem nenhuma ambiguidade em identificar-se conforme os contextos em que estão inseridos e que lhes parecem naturais. Tampouco veem nenhuma contradição em identificar-se como Makuxi e Wapichana, e mesmo por outras identidades étnicas, ao terem familiares de mais de uma etnia em aldeias que atualmente são multiétnicas, além de serem transnacionais. Então, a afirmação de uma identidade nacional não seria uma manipulação de identidade do ponto de vista desses indígenas (BAINES, 2012, p. 42).

Assim, chamaremos, conforme Baines (2012), de “identidades contextualizadas” quando o indígena aciona ora a identidade brasileira ora a identidade guianense para usufruir dos benefícios ofertados àquele cidadão.

Como dito anteriormente, 1.047 famílias indígenas são cadastradas no CADÚNICO e certamente deveria receber atendimento no CRAS/PAIF Bonfim, e boa parte delas têm uma

realidade idêntica ao do Senhor Manuel, ou seja, transitam entre Lethem e Bonfim de acordo com as necessidades.

Durante a pesquisa, com olhos atentos e ouvidos em alerta, ainda tive a oportunidade de ouvir muitos relatos e conversas de pessoas que conheciam a dinâmica e as relações naquele município.

Lembro-me que na ocasião da primeira visita estava acompanhado de algumas colegas mestrandos, inclusive acompanhado por uma senhora indígena chamada de Mary, de etnia Macuxi, que era amiga de uma das colegas. Conversamos bastante sobre diversos assuntos. O diálogo flui de modo nada formal.

Essa senhora nos levou para conhecer uma comunidade em Santo Ingnácio, cidade de Lethem, na Guiana. Segundo Mary, naquela localidade viviam cerca de 900 famílias.

O mais interesse acerca desse evento diz respeito às “identidades contextualizadas” já mencionadas.

Dizia aquela senhora com um tom revelador:

As pessoas aqui da Guiana tem identidade brasileira e guianense. Conseguem ser aposentadas e ter benefícios. Já os índios na cidade no Brasil não conseguem isso. Se dão o mesmo endereço, a assistente social vai lá fazer visita. Já aqui não vem nenhuma assistente social; ninguém faz visita e “todos” tem benefícios. Não existem oportunidades para as pessoas “estudadas” na Guiana. No Brasil é melhor. Mas no Brasil tem coisas complicadas também: prefiro vir a Guiana para ser atendida pelo dentista, pois na hora que se chega já é atendido não tem aquela coisa.

Nessa fala e em outras percebi, de modo reiterado, a inexistência da realização de visitas das técnicas de referência a um beneficiário do Programa Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada – BPC. Como vimos o CRAS-Bonfim não conta com transporte para isso.

Esse transitar na região de fronteira e suas múltiplas expectativas traz, por sua vez, o entendimento de que é preciso uma formulação de novas estratégias de atendimento desse público e uma readequação do serviço PAIF no município de Bonfim.

### **3.7. Olhando de dentro: observações das profissionais**

Acreditamos que em detrimento de algumas questões levantadas nos casos supracitados, bem como do resultado das outras entrevistas que apresentaremos logo mais,

avancaremos na discussão sobre a aplicabilidade ou execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, no município de Bonfim.

Como havia mencionado, as entrevistas<sup>56</sup> foram realizadas com as duas técnicas de referência do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, bem como uma ex-funcionária, psicóloga, que anteriormente também desenvolvia<sup>57</sup> a mesma função de técnica de referência naquela unidade pública.

Apesar de não serem concursadas, as duas técnicas de referência do CRAS eram profissionais de nível superior com formação em psicologia e serviço social, respectivamente, conforme recomenda a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH. Entretanto, mantinham uma relação de trabalho altamente instável, pois, além de não serem contratadas por processo seletivo, seus vínculos empregatícios se davam por contrato temporário. Sabe-se ainda que a primeira foi cedida do CREAS ao CRAS, desde maio de 2013, para preencher o cargo vago e manter o número mínimo de técnicos de referência na unidade. Já a segunda, a assistente social, trabalhava ali desde maio de 2011.

Para não inviabilizar a pesquisa<sup>58</sup>, pois as técnicas se mostraram resistentes a entrevista individual, ambas foram entrevistadas simultaneamente. Percebi, inicialmente, certo receio e preocupação a cada resposta referente às minhas perguntas. As respostas eram bem formatadas, modeladas, com certa polidez de modo tal que autenticava tudo o que estava preconizado na política de assistência social. Mas no decorrer da entrevista as técnicas foram ficando mais a vontade, não se importando tanto com o conteúdo das questões e a polidez das respostas.

Assim, estrategicamente, optamos por realizar entrevista semiestruturada, do tipo aberta, com intuito de captar qualitativamente o maior número de informações possíveis sobre a realidade daquele município.

Algumas questões que havia elencado no roteiro como parte integrante da pesquisa, não foram respondidas. Os segundos de silêncios, os entreolhares e outros gestos das entrevistadas, permitiram-me perceber que determinados pontos desagradavam às servidoras. Desse modo, optei em não insistir para não comprometer a pesquisa.

---

<sup>56</sup> Optou-se em não utilizar os nomes verdadeiros das pessoas entrevistadas com intuito de preservar a imagem delas.

<sup>57</sup> No momento da pesquisa, a atual psicóloga do CRAS estava ocupando o lugar anteriormente ocupado por esta ex-funcionária.

<sup>58</sup> As ferramentas de pesquisa são elencadas a priori dentro do projeto, mas se adaptam conforme o desenvolver da pesquisa, ou seja, a realidade objetiva posta. A pesquisa não deve amoldar o colaborador entrevistado, mas deve ser utilizada a partir das circunstâncias que se mostram pertinentes.

Quanto à ex-funcionária, esta optou em responder as perguntas via *e-mail* por sua indisponibilidade e/ou incompatibilidade de tempo. A mesma estava atuando como psicóloga, na função de técnica de referência tanto do CRAS quanto do CREAS, no município de Alto Alegre.

Diante das informações prestadas por estas profissionais, pude destacar alguns pontos importantes para a pesquisa do serviço PAIF. Ao final dos trabalhos, percebi visões distintas acerca da execução do serviço. Cada uma com um posicionamento diferente quanto a efetividade do CRAS/PAIF enquanto política pública, mas complementares quanto a questões mais pontuais da estrutura da unidade pública. Tinham-se duas visões: uma visão progressista e outra mais conservadora.

Já no CRAS, dentro da sala de atendimento, estava eu em frente a mesa da psicóloga, enquanto esta fazia algumas esculturas decorativas de balões. Já a assistente social, utilizando o computador na mesa ao lado, dizia: “*o que você ia falar mesmo?*” Iniciamos nosso diálogo de forma bastante informal, mas direcionado para cumprir a etapa da pesquisa, enquanto tomava nota de tudo que era dito por elas, inclusive expressões, troca de olhares e silêncios.

Inicialmente, senti que havia certo desinteresse ou pudor em responder as perguntas. Como disse anteriormente, tratava-se de uma polidez nas respostas de tal modo que se amoldava conforme a Política Nacional de Assistência Social e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais preconizam. As respostas ditas ressoavam como leituras fiéis às cartilhas do MDS.

O contato pessoal foi estranho e contraditório, pois já havíamos conversando anteriormente de maneira crítica sobre aquelas questões. E ali, pessoalmente, a conversa parecia tomar outro rumo.

É importante lembrar que o contato com aquelas técnicas antecedeu-se à visitação naquele município. Este ocorreu por meio da internet e por telefone em que pudemos conversar sobre minhas intenções, bem como compartilhar situações comuns à realidade do CRAS de Boa Vista devido a minha experiência como técnico de referência no CRAS do bairro União.

Mas voltando de fato à entrevista, já no CRAS, lembro-me que antes de entrarmos de fato nas questões pertinentes à pesquisa, apresentei-lhes os termos de autorização de imagem e depoimentos e de consentimento e livre esclarecimento, momento que leram atentamente e, ao término, assinaram.

Conforme havia em meu roteiro, iniciei, perguntando-lhes se já havia construído um espaço ou momento de interação e troca de experiência entre os técnicos de referência e os profissionais do CRAS, tais como as cadastradoras do Programa Bolsa Família - PBF e a funcionária do acolhimento (recepção), assim como fazíamos ali naquela sala. Momento em que a psicóloga se posiciona primeiro. Declarou que até aquele presente momento em que estava atuando no CRAS, por volta de quatro meses, nunca tinha ocorrido e nem planejado reuniões periódicas em que contemplassem momentos de troca.

Esse posicionamento causou certo incômodo à outra profissional, que contrariando a declaração da psicóloga, disse-me haver, sim, tal espaço, haja vista que as trocas ocorriam no dia a dia, no cotidiano. Como ela mesma dissera: “*as trocas se dava no relacionamento*”.

A ex-técnica de referência do CRAS também confirmou haver esse momento em que os profissionais, através de suas experiências, trocam informações e conhecimento acerca do serviço.

Questionei também acerca da atuação dos usuários dos serviços, as pessoas e famílias que ali transitavam e usufruíam da oferta do serviço PAIF, se estes participavam da gestão do CRAS.

De modo bastante consensual, as profissionais afirmaram que tal participação era praticamente inexistente. Na verdade, as famílias não tinham o costume de participar, pois não havia espaço para este fim. Nem nas Conferências de Assistência Social<sup>59</sup> havia envolvimento e nem em qualquer outra atividade relacionada à gestão do CRAS.

Quanto às Conferências, disseram-me que, geralmente, os convites para participação das atividades que antecede o evento chegavam sempre em cima da hora, impossibilitando as mobilizações das famílias para participarem. Assim, quem participava efetivamente das atividades eram somente os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ou seja, todos os profissionais que trabalham diretamente com a oferta dos serviços socioassistenciais.

É importante destacar que a participação nas conferências de Assistência Social, seja qual for o âmbito (federal, estadual ou municipal), é direito de toda pessoa. Neste rol se encontram as entidades sem fins lucrativos que ofertam tais serviços para a população.

Qualquer indivíduo pode participar de uma conferência, mas somente os indicados e eleitos é que podem deliberar. Como a escolha destes preza por procedimentos democráticos,

---

<sup>59</sup> Um espaço deliberativo que ocorre ordinariamente a cada quatro anos, podendo ser convocada extraordinariamente. As famílias usuárias dos serviços socioassistenciais que forem escolhidas como delegadas para representar a vontade da categoria têm direito a voz e voto nos dias do evento, podendo propor mudanças, críticas e destacar pontos positivos que há na oferta dos serviços.

somente tem direito a voz e voto nas deliberações os delegados eleitos entre os pares. Estes podem ser representantes governamentais, representantes da sociedade civil, dentre os seguintes segmentos: entidades de assistência social<sup>60</sup>, entidades de trabalhadores da assistência social, usuários<sup>61</sup> e organizações de usuários, bem como os conselheiros do Conselho de Assistência Social, que são delegados natos.

A questão é que a sociedade civil nesse caso, deve se apresentar de maneira a representar uma demanda social ou de um determinado grupo frente ao Estado, promovendo a fiscalização das políticas públicas sociais.

Numa primeira aproximação pode-se dizer que **a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão.** Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil exatamente enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de libertação da mulher, os movimentos de jovens etc. (BOBBIO, 2010, p. 36).

A ausência de mobilização das famílias representadas, voluntária ou involuntariamente, põe em xeque a eficácia do serviço PAIF e de todas as ações socioassistenciais da política que deveria ser construído junto aos beneficiários dela.

Souza (2000), fazendo uma leitura de Habermas, entende a sociedade civil como a instituição fundamental da sociedade moderna do século XX, que é entendida também como a própria esfera pública.

A esfera pública, para Souza (2000, p.60), é “uma esfera composta de sujeitos privados com opinião própria, **o que assegura a possibilidade da contraposição coletiva a decisões discricionárias do poder público** [grifo meu]”. Por isso, torna-se importante a mobilização e participação das famílias usuárias do serviço PAIF nas conferências de assistência social e demais conferências de políticas públicas cuja finalidade é dar visibilidade

<sup>60</sup> Lei nº12.435, de 06 de julho de 2011, em seu art. 3º, versa: “consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos”.

<sup>61</sup> De acordo com a Resolução do CNAS nº24/06, a escolha dos delegados representantes de usuários ocorrerá da seguinte forma: deve-se estar vinculada a uma organização juridicamente constituída ou deve participar regularmente de serviços, programas e atividades desenvolvidas nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS ou em outras unidades de execução da Política de Assistência Social ou movimentos de usuários.

àqueles que por muito tempo estiveram à margem da dos pontos de pautadas da agenda pública.

No caso das conferências - instituição máxima de controle social juntamente com os conselhos - estas são espaços que a sociedade civil deve se apropriar para lutar pela efetivação de seus direitos. São ambientes que assumem o caráter propositivo e deliberativo que dá oportunidade aos envolvidos através do debate e da avaliação da política de assistência social em voga e da proposição de novas diretrizes, no sentido de concretizar e ampliar os direitos socioassistenciais dos seus usuários.

No entanto, as proposições e deliberações que saem das conferências não garantem que o gestor público acatará todas as reivindicações. A efetivação plena só será alcançada se os movimentos sociais, inclusive as famílias, estiverem articulados em seu papel reivindicativo e fiscalizador.

O oposto também é verdadeiro. As desarticulações e omissão dos movimentos, bem como a composição de conselhos municipais enfraquecidos e que cedem às pressões do gestor da pasta, podem comprometer essas deliberações.

Assim, a apropriação desses espaços em forma de participação social, permitirá compreender e acompanhar as ações governamentais e todas outras ações desenvolvidas por meio de recursos do fundo público.

Nas democracias a força dos movimentos sociais em reivindicar, fiscalizar e acompanhar as políticas públicas criam diversas circunstâncias que impulsionam a melhoria da oferta dos serviços públicos para a população.

Percebendo que a desarticulação das famílias referenciadas no PAIF daquele município é algo presente, procurei saber qual era o perfil das pessoas e famílias atendidas e referenciadas no serviço.

Fui informado pela assistente social que não existe um formulário específico que permita fazer essa triagem, especificando o tipo de família atendida devido a preocupação de constranger as pessoas que na maioria são indígenas e tem sua autoestima baixa. Assim, em cada atendimento ao preencher a ficha do usuário, o profissional passa a observar características, tais como a cor, sotaque, entre outros.

Esse tipo de atitude nos revela, na verdade, que a questão da discriminação e do preconceito produzido no seio da sociedade é muitas vezes reproduzida em proporções maiores com consequências sem precedentes. Permitir que a identidade de um grupo seja ocultada é ratificar o modelo de uma sociedade.

O mais agravante é entender que esse posicionamento surge dentro de uma unidade pública que visa, sobretudo, eliminar qualquer tipo de desigualdade social.

Assim, em nome do “não constranger” as pessoas, essas profissionais optam por fazer seu próprio juízo, perdendo, assim, oportunidades ricas de conhecer com maior clareza a realidade social e cultural daquela população.

O fato é que tais práticas estão arraigadas em nossa sociedade que acabam por invisibilizar a situação do indígena, do negro, dentre outras minorias sociais.

Embora a resposta dada pelas duas técnicas de referência em atividade no CRAS/PAIF-Bonfim tenha sido de não ter esse perfil definido, a ex-funcionária do CRAS, psicóloga que está em atividade em outra localidade, nos relatou que em Bonfim a presença de indígenas é predominante. Isso confirma os dados do CADUNICO e do Programa Bolsa Família. De acordo com a psicóloga e ex-funcionária, o perfil da comunidade atendida é de maioria indígenas e guianenses que já moravam em Bonfim há algum tempo.

Acrescentou ainda informando que os principais tipos de demanda espontânea eram por carteira do idoso, encaminhamentos para o Programa Bolsa Família e acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC. Ou seja, o serviço consegue alcançar às famílias por meio da inclusão destas nos programas sociais. É uma maneira de alívio imediato da pobreza naquele município.

Sem saber precisar o tempo certo, a atual assistência social do CRAS informou que já havia desenvolvido dois grupos de convivências na Vila Nova Esperança, um para idosos e outro para mulheres gestantes. Estes tinham a periodicidade quinzenal, mas por falta de transporte e de apoio por parte da gestão municipal não tiveram continuidade, já que tinham que atender tanto as famílias na sede do município quanto na vila.

Realizávamos dois grupos de convivência na Vila Nova Esperança de 15 em 15 dias. A atividade era do PETI, mas nós apoiávamos. A vila é muito longe. Nem sempre tinha carro, daí paramos de ir, pois tínhamos que dar conta da sede e da vila. Ah! Tem pouco apoio. Eles esquecem que tem CRAS e CREAS. Na verdade, sinto que ficamos isolados. Tem que está sempre pedindo apoio. Ficamos a Deus dará. Não se consegue fazer visita domiciliar a pé, né? Quando manda o carro a gente faz. Quando são pertos as casas a gente vai. Mas a maioria é longe. Não se resolve nem o nosso problema a pé. Imagina os dos outros. As maiorias das vezes que a gente pede o carro, nunca mandam. Quando tinha coordenadora, às vezes ela ia fazer visita no carro dela, mas depois disse que ia deixar o carro em Boa Vista por que o carro já está todo danificado de tanto usar. (sic.) (Técnica de Referência, CRAS/BONFIM).

O mais preocupante acerca do serviço PAIF é que todas as três profissionais entrevistadas afirmaram que atualmente não havia nenhum grupo de convivência ativo como parte das ações do PAIF e nem a realização de reuniões permanentes com as famílias referenciadas no serviço. Na verdade, estas chamadas atividades coletivas/comunitárias compõem o rol de atividades que devem ser ofertadas no PAIF, juntamente com os encaminhamentos e acompanhamento familiar. O que ocorre, no mais das vezes, são reuniões esporádicas em datas comemorativas como, por exemplo, desfile de idosos na data alusiva a independência do país, entre outros.

No caso da psicóloga que trabalhava anteriormente no CRAS-Bonfim como técnica de referência, ao descrever a rotina de trabalho, demonstra claramente a realidade do serviço público brasileiro. E o mais preocupante neste caso é que a lamentável descrição se tratava da rotina de trabalho do serviço cuja finalidade principal era proteger famílias fragilizadas.

A rotina de trabalho deixava a desejar. Não tinha carro para realizar visitas domiciliar e busca ativa, não tinha material de expediente e nem permanente suficiente para atender as demandas e nem apoio por parte da gestão. Geralmente cumpria 30hs semanais de trabalho, sendo que durante as visitas domiciliares e busca ativa eram realizadas a pé ou raramente o carro do CREAS era cedido duas vezes na semana ao CRAS. Às vezes realizava atendimento terapêutico, mesmo sabendo que não era de minha competência, e apesar das dificuldades as redes de saúde, conselho tutelar e CREAS interagiam e dava para realizar contra referencia e encaminhamentos. Ficamos um longo período sem coordenação e devido isso, tudo que chegava ate nos era repassado para a secretaria de assistência social que muitas e muitas vezes deixou a desejar. Melhor dizendo, situação atípica era muitas vezes deixada de canto depois de alguns acompanhamentos. Positivos: Para eu nenhum! Negativos: falta de apoio da gestão, falta de material de expediente e permanente, falta de profissionais (na época so tínhamos 6), falta de dialogo entre a equipe, falta de material de limpeza, péssimas condições de trabalho, atraso de salário, prédio em péssimas condições físicas, cobranças de trabalho sem da condições para desenvolve-lo e por ai vai...(sic) (EX-FUNCIONÁRIA DO CRAS-BONFIM).

Os relatos acima mencionados trazem em si um desafio. Não basta somente romper com a noção de Assistência Social como filantropia, assistencialismo ou ajuda aos carentes. Também deve se romper com a precarização do serviço público e das relações de trabalho que afetam diretamente os trabalhadores, inclusive os servidores públicos.

Que os resquícios das barreiras construídas pelo assistencialismo não sejam fortificadas pela ineficiência ou inércia do Estado, seja na gestão federal, estadual ou municipal, por falta de investimento público ou desinteresse político.

A formatação das políticas públicas podem até ter os melhores objetivos e os profissionais podem até ser qualificados, mas a lógica do Estado mantém as situações que perpetuam as vulnerabilidades das famílias carentes.

As famílias ao extremo do extremo norte do país, como é o caso das famílias na fronteira Brasil/Guiana, não necessitam de um programa oficial para garantir suas desproteções sociais, já que o objetivo do PAIF frustra as expectativas destas.

#### 4. Considerações Finais

Considerando utilizar nossas lentes de aumento cada vez mais potentes que ampliam nosso objeto de estudo para observar as políticas sociais é algo bastante desafiador, sobretudo por existir diversas peculiaridades que envolvem a temática em voga.

Entretanto, aceitar o desafio, apropriando-se de lentes históricas, permitiu-nos trazer à tona e compreender acontecimentos-chaves da formatação das políticas sociais que marcaram o início desse debate, tais como o momento de formação da classe trabalhadora, as lutas de classe e o surgimento da questão social como objeto de análise do serviço social e da assistência social.

Tais eventos ocorreram de modo mais global, mas muniram, no caso brasileiro, todos aqueles que lutavam em prol da constituição das políticas sociais efetivas, inclusive no âmbito da assistência social, bem como os formuladores e gestores públicos com importantes elementos para a caminhada rumo a sua consolidação.

Assim, olhar para a Assistência Social brasileira com lentes históricas, muito mais que um desafio, é a possibilidade de compreender melhor a aplicabilidade da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, sobretudo, quando esta trata da execução de seus programas, projetos e serviços socioassistenciais.

E no caso em tela, a escolha da execução do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) dentro do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Bonfim, uma área de fronteira, permitiu-nos questionar dois princípios basilares presentes na PNAS que não conseguem dar conta das particularidades encontradas nesse tipo de região fronteiriça.

Tanto o princípio da descentralização político-administrativa quanto o princípio da territorialidade, ao invés de trazerem benefícios às famílias atendidas e acompanhadas pela equipe do CRAS/PAIF, têm efeitos invertidos.

Isso por que - apesar da autonomia municipal adquirida na descentralização político-administrativa - para a Assistência Social do município de Bonfim tal princípio não é positivo. Com a justificativa de que a receita é pequena para muitas responsabilidades - realidade concreta de um município na fronteira ao extremo norte do país, afastado do poder central - o gestor público ressentia-se com o aumento das responsabilidades, que antes eram de competência dos Estados e da União, inclusive a responsabilidade financeira.

Na verdade, esses dois entes federativos devem oferecer uma contrapartida aos municípios, por meio do co-financiamento, como uma forma de estimular o desenvolvimento da política pública. Mas os municípios, inclusive o município de Bonfim, por ter uma receita pequena para atender as diversas áreas, passam a executar suas políticas apenas com os recursos que são repassados.

Para agravar ainda mais a situação das famílias beneficiárias de Bonfim, soma-se o desinteresse político na real aplicabilidade das políticas públicas, sobretudo a de Assistência Social.

No caso do CRAS/PAIF, este deveria receber recursos municipais específicos que garantissem os instrumentos e equipamentos básicos necessários para o desenvolvimento das ações do serviço e de todas as ações socioassistenciais desenvolvidas nesta unidade pública. Mas na verdade, isso não acontece. A Gestão municipal parece apática a essa situação.

O CRAS em Bonfim, enquanto espaço público é inadequado para receber as famílias beneficiárias. Sua estrutura não traz comodidade e não cria condições favoráveis para um bom atendimento e realização de atividades coletivas, pois é um ambiente muito quente, sobretudo no verão, que as paredes ficam expostas ao sol.

Além disso, não há condições para que a equipe técnica possa realizar os procedimentos básicos do serviço, tais como o encaminhamento com acompanhamento familiar, visitas domiciliares e busca ativa das famílias, pois não existe um transporte exclusivo para o deslocamento da equipe do CRAS. Às vezes, há o uso compartilhado do carro junto com a equipe do CREAS, que quase nunca se efetiva, comprometendo toda a dinâmica da política.

A equipe técnica de nível superior do CRAS/PAIF é composta apenas pelo número mínimo recomendado pelo MDS. São apenas uma assistente social e uma psicóloga cujos vínculos empregatícios são altamente vulneráveis por se tratar de um contrato de prazo determinado.

Os contratos de trabalho são temporários e ao término destes, caso haja renovação, o profissional contratado não tem direito às férias, já que ao fim de ano de trabalho dado em contrato, um novo vínculo começa, não configurando uma continuidade de trabalho.

Assim, a não realização de concurso público para prover os cargos efetivos referentes a esta unidade pública também põe em risco a própria política pública, sobretudo por comprometer sua eficácia devido a grande rotatividade e mesmo instabilidade e insegurança dos trabalhadores.

Nisso dois pontos devem ser destacados: primeiro, os trabalhadores ficavam a mercê dos jogos e interesses políticos, sem muita autonomia para criticar, quando necessário, a ineficácia da gestão municipal; segundo, não se consegue de fato estabelecer o vínculo entre a profissional e o usuário do serviço pela constante rotatividade que há no cargo de técnica de referência do CRAS. Na verdade, esta rotatividade ocorre por que estes profissionais tem vínculo empregatício por contrato, sem nenhuma garantia trabalhista assegurada.

Além disso, faltam equipamentos necessários às atividades pedagógicas a serem realizadas tanto com as crianças como com os grupos familiares, bem como a ausência de outros instrumentos fundamentais para execução do PAIF, demonstrando o quanto o serviço funciona de modo inadequado.

Outro fato que agrava ainda mais a dinâmica do serviço PAIF é a falta de controle de dados das famílias atendidas e acompanhadas pela equipe técnica. Não há o uso do formulário padrão recomendado pelo MDS a ser preenchido na hora de algum atendimento, comprometendo, inclusive, a vigilância social. No mais das vezes, há algumas anotações após o atendimento.

Assim, questiona-se até que ponto os dados contidos no sistema de vigilância e controle social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS são confiáveis ao ponto de serem fontes de consultas.

Esses dados são resultados dos censos realizados nos CRAS anualmente. Entretanto, se não há um controle mais sistemático dos atendimentos, como então podem compor tal sistema de vigilância?

O que preocupa neste caso, é que se trata de uma região com uma grande diversidade sociocultural em que há atendimento de brasileiros que moram em Bonfim, indígenas que vivem tanto no Brasil quanto na Guiana e, de acordo com a ex-técnica de referência, até de guianenses.

Além disso, foge ao controle ainda mais quando se tem famílias de indígenas ou de guianenses que são inseridas no Programa Bolsa Família – PBF e, conseqüentemente, no PAIF e não recebem, sequer, uma visita da equipe técnica por morarem do lado de lá da Fronteira, visto que estas famílias transitam de lá para cá e daqui para lá se beneficiando do que há de melhor para si. Esta, sim, é uma importante característica da fronteira que ratifica a necessidade de repensar esta política pública e os princípios nela contidos.

Diante disso, considerar apenas os dados do sistema de vigilância social do MDS se torna problemático, pois este escamoteia a realidade daquele município de tal modo que seria

quase imperceptíveis ver as falhas apresentadas pela execução do serviço PAIF se não fosse por meio da pesquisa.

De modo geral é o que acontece com os programas, projetos e serviços. Apesar de existir diversos debates acerca da importância da política de assistência social e de sua eficácia, muitas vezes, enxergamos limitadamente sua execução por termos uma visão turva de situações que nos rodeiam, deixando de dar a devida importância aos elementos essenciais.

Ao trazer à tona nesta pesquisa uma imensidão do infinitamente pequeno - que é tratar da oferta do serviço PAIF em município na fronteira do extremo norte do país, como é o caso do CRAS/PAIF/Bonfim - declara-se, acima de tudo, que a investigação científica não diz respeito somente ao que os olhos podem ver, mas transcende ao tempo que se observa e ao espaço que se delimita com intuito de compreender o todo. Isto não se dá de modo isolado, antes, depende de uns muitos eventos, contextos, textos e hipertextos, relações e pessoas para se compreender a dinâmica e as estruturas do que se observa.

Para compreendermos as falhas da política de Assistência Social - expressa no serviço PAIF - acionamos o elemento histórico, que nos permitiu compreender o todo.

Percebemos com isso que a família - alvo principal da política de assistência social - pode demonstrar duas questões: não se trata somente de olhar as vulnerabilidades desta instituição social como novo problema na sociedade, mas antes de perceber que os velhos problemas se renovaram, agora com novos sujeitos e agentes.

Outro ponto importante é que o modo de lidar com essas questões já não são os mesmos, sofreram mudanças profundas. Desse modo, necessita-se de novos instrumentos e meios para superá-los.

O CRAS e o PAIF podem ser de fato importantes instrumentos para lidar com a questão social voltada às famílias com intuito de superar situações de vulnerabilidade e risco social. No entanto, a aplicação inadequada dos recursos públicos ou a falta deles, sobretudo em âmbito municipal em que ocorre a execução, e/ou o não comprometimento dos gestores com a aplicação das políticas públicas existentes, inclusive de assistência social, torna estes instrumentos ineficazes.

Diante de um Estado cujo alicerce está pautado numa lógica individualista - em que fragilizam não somente os trabalhadores, mas que atinge, sobretudo, as famílias cujos membros não estão incluídos no mercado de trabalho formal - faz-se com que olhemos para os problemas com os mesmos instrumentos.

Aqui não se trata de uma nova questão social, mas de problemas sociais mal resolvidos que engrossam e aumentam as fileiras de necessitados que buscam a assistência social estatal como um direito que garante os mínimos sociais. Enquanto isso, o Estado, apesar da mudança formal na lógica da assistência social, ainda enxerga as ações socioassistenciais como um espaço populista para praticar o assistencialismo.

Quando muito, ao garantir ações socioassistenciais contempladas nos documentos oficiais, como é o caso do PAIF, vê na família autônoma potencialidades suficientes para assumir a formação de novos trabalhadores que o mercado necessita.

Assim, responsabilizar a família vulnerável, intitulado-a como a única instituição verdadeiramente potencializadora dos vínculos familiares e comunitários, no mais das vezes, é uma estratégia criada em que exige o Estado de investir em outros campos sociais, tais como saúde, educação, transporte, entre outros.

Na verdade, considero o PAIF um serviço socioassistencial com muitas disfuncionalidades cuja proteção social, ao invés de proteger as famílias, desprotege-as. Ao depositar naquele serviço toda sua confiança, a família os objetivos desta são frustrados quando não se atinge o que se pretende. O mais grave, evidencia-se um Estado que se desresponsabiliza, uma vez que contrata profissionais para trabalharem sem condições estruturais, resultando, acima de tudo, na desproteção dos protetores sociais.

Apesar do trocadilho, isso se dá pela configuração de uma sociedade capitalista cujas estratégias do Estado neoliberal passam a estabelecer uma contradição entre a ordem formal (os direitos constitucionais e infraconstitucionais expressos nas leis) e a ordem material (como de fato são efetivados esses direitos) na construção da valorização e revalorização da família, enquanto diretrizes e eixos estruturantes da política de assistência social.

Tais estratégias utilizadas pelo PAIF falseiam os reais motivos da ineficácia das políticas sociais em seu sentido mais amplo, mesmo havendo uma revalorização da família no campo da assistência social.

Desse modo, passo a questionar se são as perguntas que fazemos que estão erradas ou se são as respostas dadas pela PNAS que não satisfazem mais.

Considero que as profissionais de nível superior que exercem o cargo de técnicas de referência no CRAS são meras executoras operativas de um programa, mesmo sendo capacitadas teórica e efetivamente para a prática transformadora da realidade social. Os seus instrumentos teóricos analíticos se dissiparam nos manuais procedimentais ineficazes e na falta de estrutura física e operacional do serviço público.

## 5. Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In.: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. ed. 8. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.
- ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. **História do pensamento econômico: uma abordagem introdutória**. São Paulo: Atlas, 1988.
- ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. ed. 7. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Perfil municipal: Bonfim**. Disponível em: <<[http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil/bonfim\\_rr](http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil/bonfim_rr)>> Acessado em: 17.03.14.
- BAINES, Stephen Grant. **O movimento político indígena em Roraima: identidades indígenas e nacionais na fronteira Brasil-Guiana**. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 33-44, jan.abr., 2012.
- BALDOCK, John *et. al.* (Org.). **Social Policy**. New York: Oxford University Press, 2007.
- BEAUD, Michel. **História do capitalismo: de 1500 até nossos dias**. São Paulo: brasiliense, 2004.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundamentos de Política Social**. UERJ, 2000. Disponível em: << [www.servicosocialesaude.xpg.com.br/texto1-1.pdf](http://www.servicosocialesaude.xpg.com.br/texto1-1.pdf)>>. Acessado em: 21.03.2013.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social – fundamentos e história**. ed. 4. São Paulo: Cortez, 2008.
- BERTOLOZZI, Maria Rita; GRECO, Rosângela Maria. **As políticas de saúde no Brasil: reconstrução histórica e perspectivas atuais**. rev. esc. enf. usp. v. 30, n.3, p. 380-98, dez. 1996.
- BOARINI, Maria Lúcia. Refletindo sobre a nova e velha família. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 8, num. esp., p. 1-2, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Estado governo sociedade: para uma teoria geral da política**. ed. 16. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. ed. 6. São Paulo: Malheiros editores, 1996.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2006/2011.
- \_\_\_\_\_. **Estado de Roraima, município de Bonfim: plano de desenvolvimento local integrado e sustentável – agenda executiva (2001-2004)**. Boa Vista: FGV/ISAE, s/d.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<<http://www.ibge.gov.br/home/>>>.

\_\_\_\_\_. **Lei n.12.435**, de 6 de julho de 2011. Altera a lei n.8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a Organização da Assistência Social. 06/07/2011. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>> Acessado em: 01/10/2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n.8.742**, de 7 de dezembro de 1993, dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Disponível em: <<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-normaatualizada-pl.pdf>>> Acessado em: 01/10/2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.009 de 1º julho de 1982. Disponível em: <<<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128270/lei-7009-82>>> Acessado em: 16.10.13.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Relatório da PSB. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#>. Acessado em: 13.03.14.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Brasília: CNAS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

\_\_\_\_\_. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Disponível em: << <http://www.pnud.org.br/>>>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS. Portaria nº 881 de 3 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/deficiencia/index.php/legislacao/1-direitos-basicos-competencia-politica-geral-e-assistencia-social/15-assistencia-social/12-uniao/uniao-portarias/417-portaria-seas-n-881-de-3-de-dezembro-de-2001>> Acessado em: 14/01/2014.

\_\_\_\_\_. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais** – resolução 109, de 11 de novembro de 2009.

BRAVERMAN, Harry. **O trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. ed. 3. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

CAMPOS, Edval Bernardino. **A complexa descentralização da política de assistência social.** Maranhão: s/e, 2005. Disponível em: <<[www.joinpp.ufma.br/jornadas/.../Edval\\_Bernardino\\_Campos160.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/.../Edval_Bernardino_Campos160.pdf)>> Acessado em: 01/07/12.

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005. disponível em: <<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5491](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5491)>> acessado em: 31/10/13.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de. Família e proteção social. **São Paulo em perspectiva**, 17(2), 2003, 109-122.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de.. A priorização da família na agenda da política social. In.: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug. **Família brasileira, a base de tudo.** 10. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNIFEC, 2001.

CASTRO, edna. Políticas de Estado e atores sociais na Amazônia contemporânea. In.: BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMEKA, Marcel. **Amazônia: região universal e teatro do mundo.** São Paulo: Globo, 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR., José Celso. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005. disponível em: <<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5491](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5491)>> acessado em: 31/10/13.

CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, I, s/l, 2011. CAVALCANTE, Andreia Santos; REIS, Milane Lima; LIRA, Suzete Araujo de. **Interdisciplinaridade e questão social: novo paradigma no trabalho do serviço social na Amazônia.** s/l: IPEA, 2011.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social.** São Paulo: USP, 2003. p. 269 – 301.

CPDOC. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Anos da incerteza.** Dossiê. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/MinisterioTrabalho>> Acessado em: 22/04/2014.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil.** Disponível em: <<[www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper29.pdf](http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper29.pdf)>> Acessado em: 22/04/2014.

DEUBEL, André-Noël Roth. **Políticas públicas** – formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora, 2006.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. ed. 9. Rio de Janeiro: JC editora, 1987.

ESCORSIM, Silvana Maria. **A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social**.(REVISTA ESPAÇO ACADÊMICO) n.86. jul/2008. Disponível em: <<  
<http://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm>>> *Acessado em: 01/07/12.*

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. ed. 12. São Paulo, Cortez, 2009.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **Desestruturação do trabalho e política social**. In.: SEMINÁRIO POLÍTICA SOCIAL, TRABALHO E DEMOCRACIA EM QUESTÃO, 2009, UnB/Brasília. Disponível em: <<  
[www.ie.ufrj.br/.../desestruturacao\\_do\\_trabalho\\_e\\_politica\\_social\\_abril\\_2009\\_pdf](http://www.ie.ufrj.br/.../desestruturacao_do_trabalho_e_politica_social_abril_2009_pdf)>>  
*Acessado em: 03/10/2012.*

FONSECA, Kely Hapuque Cunha; SANTOS, Isabel Cristina dos; TADEUCCI, Marilsa de Sá Rodrigues; CARNIELLO, Monica Franchi; KAMIMURA, Quésia Postigo. **A Trajetória das Políticas Sociais e a Assistência Social no Brasil: Avanços e Espaços de Conquistas**. Latino Americano de Iniciação Científica e IX Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba. Disponível em: <<  
[www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2009/anais/.../0016\\_1038\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/.../0016_1038_01.pdf)>> *Acessado em: 01/07/12.*

FONSECA, Kely Hapuque Cunha; SANTOS, Isabel Cristina dos; TADEUCCI, Marilsa de Sá Rodrigues; CARNIELLO, Monica Franchi; KAMIMURA, Quésia Postigo. **A Trajetória das Políticas Sociais e a Assistência Social no Brasil: Avanços e Espaços de Conquistas**. Latino Americano de Iniciação Científica e IX Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba. Disponível em: <<  
[www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2009/anais/.../0016\\_1038\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/.../0016_1038_01.pdf)>> *Acessado em: 01/07/12.*

GOMES, Mônica Araújo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. **Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas**. 2004 Disponível em: <<  
[www.scielo.br/pdf/csc/v10n2/a13v10n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n2/a13v10n2.pdf)>> *Acessado em: 01/07/12.*

GOTO, Tommy Akira; MOTA, Saulo Tavares. **Plantão psicológico no CRAS em Poços de Caldas**. Fractal: Revista de Psicologia, v. 21 – n. 3, p. 521-530, Set./Dez. 2009.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA, Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento. **Seplan divulga o PIB dos municípios de Roraima 2011**. Disponível em:

<<[http://www.seplan.rr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=250:seplan-divulga-o-pib-dos-municipios-de-roraima-2011&catid=39&Itemid=204](http://www.seplan.rr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=250:seplan-divulga-o-pib-dos-municipios-de-roraima-2011&catid=39&Itemid=204)>> Acessado em: 07/01/14.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. Disponível em: <<<http://www.seplan.rr.gov.br/>>>.

GUEIROS, Dalva Azevedo; SANTOS, Thais Felipe Silva dos. **Matricialidade sociofamiliar: compromisso da política de assistência social e direito da família**. Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP, Campinas, v. X, n. 12, Dez. 2011. Disponível em: <<[www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=50185](http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=50185)>> Acessado em: 22/04/2014.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf). Acessado em: 28.01.2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese de indicadores sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira/ 2010**. (ESTUDOS E PESQUISAS: INFORMAÇÃO DEMOGRÁFICA E SOCIOECONÔMICA, n.27) Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<[www.ibge.gov.br/.../condicaoodevida/indicadoresminimos](http://www.ibge.gov.br/.../condicaoodevida/indicadoresminimos)>> Acessado em: 01/07/12.

JULIÃO, André. Bonfim e Lethem: povo sem fronteiras. **Revista Veja Online**. 118 ed. jan., 2010. Disponível em: <<<http://viajeaqui.abril.com.br/materias/bonfim-lethem-povo-sem-fronteiras?pw=1>>> Acessado em: 22/01/14.

KUPFER, Eckhard E.. Amazônia: do cacau à boracha, da boracha à alta tecnologia. In.: BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMEKKA, Marcel. **Amazônia: região universal e teatro do mundo**. São Paulo: Globo, 2010.

LIMA, Márcia Alexandre de; PANCERI, Regina. **A implantação do PAIF/CRAS no município de Mampituba/RS**. Trabalho de conclusão de curso (especialização). Santa Catarina, s/d.

LOUGON, Amanda Nascimento; ERUSTES, Ana Carolina Moreira; SANTOS, Priscilla Assumpção dos. **A matricialidade sócio-familiar como orientadora das ações desenvolvidas pelos centros de referência de assistência social (CRAS) no município do Rio Janeiro**. III JORNADA INTERNACIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI. Disponível em: << >> Acessado em: 14/01/14.

LOWI, Theodore J.. **O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos**. BIB, Rio de Janeiro, n.38, 2º semestre, 1994, p. 3-14. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/87469965/LOWI-Theodore-J-O-Estado-e-a-ciencia-politica-ou-como-nos-convertemos-naquilo-que-estudamos-BIB-%E2%80%93-Revista-Brasileira-de-Informacao-Bibliografica-em>> Acessado em: 04/05/2013.

MACHADO, Antonio Marcos. **O processo de precarização do trabalho: estudo de caso do funcionalismo público**. MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS. Florianópolis: UFSC, 2007.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. **A família na Amazônia: desafios para a Assistência Social**. [20--]. Disponível em: << [www.pia.ufpa.br/Arquivos/Familia.pdf](http://www.pia.ufpa.br/Arquivos/Familia.pdf)>> Acessado em: 01/07/12.

MARTINS, Estevão C. de Rezende. **Relações internacionais: cultura e poder**. Brasília: IBRI, 2002. p.17 – 78.

MEDEIROS, André Antonio A. De. Estado, crise econômica mundial e a centralidade do trabalho. **REVISTA DIREITO GV**, São Paulo 5(2) | p. 459-470 | jul-dez 2009. Disponível em: << [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322009000200011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322009000200011&script=sci_arttext). >>. Acessado em: 08/05/2013.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001. Disponível: << [http://www.polo.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/a\\_trajetoria\\_do\\_welfare\\_state\\_no\\_brasil\\_\\_\\_papel\\_redistributivo\\_das\\_politicas\\_sociais\\_dos\\_anos\\_1930\\_aos\\_anos\\_1990.pdf](http://www.polo.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/a_trajetoria_do_welfare_state_no_brasil___papel_redistributivo_das_politicas_sociais_dos_anos_1930_aos_anos_1990.pdf)>> Acessado em.: 28/05/2013.

MESQUITA, Andréa Pacheco de. **A família como centralidade nas políticas públicas: a constituição da agenda política da assistência social no Brasil e as rotas de reprodução das desigualdades de gênero**. ANAIS DO II CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICO. IPEA, 2011. Disponível em: << [www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf](http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf)>> Acessado em: 22/04/2014.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MIGLIOLI, Jorge. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1982.

MORAIS, José Luis Bolzan de; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **A crise do Welfare State e a hipertrofia do Estado Penal**. Direito, Estado e Sociedade. Nº. 41, p. 107-129,

jul./dez., 2012. Disponível em: << [direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/6artigo41.pdf](http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/6artigo41.pdf)>> Acessado em: 17.03. 2014.

NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho; SÁ, Maria Elvira Rocha de. **Amazônia, multinacionais e “questões sociais”**: reflexões à luz da teoria crítica. (VII COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E ENGELS). Disponível em: << [www.ifch.unicamp.br/formulario.../6072\\_Nascimento\\_Nadia.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/formulario.../6072_Nascimento_Nadia.pdf) >> Acessado em: . *Acessado em: 01/07/12.*

NERI, Marcelo; SOUZA, Pedro Ferreira de; VAZ, Fábio. **Pobreza e desigualdade**: duas décadas de superação - primeiras análises IPEA da PNAD 2012. SAE/IPEA, 2012. Disponível em: < [www.brasil.gov.br/Cidadania-e-Justica/2013/10](http://www.brasil.gov.br/Cidadania-e-Justica/2013/10)> Acessado em: 06.05.2014.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2011.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-estar social – origens e desenvolvimento. **KATÁLYSIS**, n.5, jul/dez. 2001. Disponível em: << <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/5738> >> Acessado em: 03/05/2013.

OLIVEIRA, Jane Souto de. **“Brasil mostra a tua cara”**: imagens da população brasileira nos censos demográficos de 1872 a 2000. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003.

PEREIRA, Mariana Cunha. Border or Frontier: a discussão sobre fronteira, cultura e identidade seundo etnografias na América Latina. In.: RODRIGUES, Francilene dos Santos; PEREIRA, Mariana Cunha (org.). **Estudos transdisciplinares na Amazônia setentrional**: fronteiras, migração, e políticas públicas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

PEREIRA, Potyara A. P.. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. Ed. 6. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara A. P.. **Política social**: temas e questões. ed. 3. São Paulo: Cortez, 2011.

PORTAL BRASIL. CIDADANIA E JUSTIÇA. IPEA revela que 3,5 milhões saíram da pobreza em 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/mais-de-3-5-milhoes-sairam-da-pobreza-em-2012-diz-ipea>> Acessado em: 07.05.2014.

POULANTZAS, Nicos. Poulantzas: sociologia. (COLEÇÃO CIENTISTAS SOCIAIS) São Paulo: Ática, 1984.

PRONI, Marcelo Weishaupt. História do capitalismo: uma visão panorâmica. **CADERNOS DO CESIT**, Campinas, n. 25, out. 1997. Disponível em: << [www.eco.unicamp.br/cesit](http://www.eco.unicamp.br/cesit)>>. Acessado em: 22.03.13.

Resenha: MARTINS, Valter. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 123-125 jan./jun. 2007.

RIBEIRO, Lins Gustavo. A condição da transnacionalidade. In.: RIBEIRO, Lins Gustavo. **Cultura e política no mundo contemporâneo**: paisagens e passagens. Brasília: editora UnB, 2000.

ROLIM, Dayana Cury. **Efetividade do sistema de informação, monitoramento e avaliação da assistência social**: limites, potencialidades e desafios. (DISSERTAÇÃO DE MESTRADO). Manaus: UFAM, 2009. Disponível em: << [ppgss.ufam.edu.br/attachments/007\\_Dayana.pdf](http://ppgss.ufam.edu.br/attachments/007_Dayana.pdf)>> Acessado em: 01/07/12.

SANTOS, Nélvio Paulo Dutra. Fronteiras, poder e conflito na Amazônia: o caso de Bonfim e Pacaraima. In.: ROCHA, Leandro Mendes (Org.). **Etnicidade e nação**. Goiânia: Cânone Editorial, 2006.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SCOTT, Parry. **Gerações e famílias**: polissemia, mudanças históricas e mobilidade. Soc. estado. vol.25 no.2 Brasília May/Aug. 2010. Disponível em: << [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922010000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922010000200006&script=sci_arttext)>> Acessado em: 17.03.2014.

SILVA, Carlos Alberto Borges da. **A revolta do Rupununi**: uma etnografia possível. TESE DE DOUTORAMENTO. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência de transferência de renda. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SOARES, Pedro; SALLOWICZ, Mariana. Queda da taxa de desigualdade fica estagnada, dizem dados do IBGE. JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Folha Web. Cotidiano, 27.09.2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/09/1348185-queda-da-taxa-de-desigualdade-fica-estagnada-dizem-dados-do-ibge.shtml>. Acessado em: 11.05.2014.

SORJ, Bernardo. **Brasil@povo.com**: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUZA, Jessé. **A modernidade seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: UnB, 2000.

TEIXEIRA, Pery et. al. (pesquisadores). **Ser criança na Amazônia** - uma análise das condições de desenvolvimento infantil na região Norte do Brasil. Belém: UNICEF/Fundação Joaquim Nabuco, 2004. Disponível em: <<[www.unicef.org/brazil/pt/ser\\_crianca\\_amazonia.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/ser_crianca_amazonia.pdf)>> Acessado em: 01/07/12.

TONINATO, Juliany Saqueti; TAVARES, Thaimelly; PESSINI, Maria Adelaide. **As contribuições do centro de referência de assistência social (CRAS) às famílias em vulnerabilidade social**. Disponível em: <<<http://revistas.unipar.br/akropolis/article/view/3296/2276>>> Acessado em: 12/01/2014.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social**: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

VELHO, Gilberto. O desafio da proximidade. In.: VELHO, Gilberto; KUSCHNIR, Karina (orgs). **Pesquisas urbanas**: desafios do trabalho antropológico. Rio de Janeiro; Jorge Zahar, 2003.

WILKINSON, Helen. A via da família: seguindo uma terceira via na política familiar. In.: GIDDENS, Anthony (org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: editora UNESP, 2007.

## **ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

### **Equipe técnica**

#### **(Organização)**

1. Quais os profissionais habilitados para desenvolver o trabalho técnico no CRAS?
2. Já houve algum antropólogo ou sociólogo integrando a equipe de referência do CRAS?
3. Descreva como é sua rotina de trabalho dentro do CRAS.
4. Quando ocorre uma situação atípica, qual o procedimento adotado?
5. Quais são os desafios encontrados pela equipe técnica para o desenvolvimento do trabalho?
6. Como ocorre a divisão do trabalho entre a equipe?
7. Quais os pontos positivos e negativos para desenvolver o trabalho?

### **Equipe técnica**

#### **(interação)**

1. Existe algum espaço ou momento de interação e troca de experiência entre os técnicos de referência?
2. Qual é o perfil da comunidade atendida?
3. Os principais tipos de demanda?
4. Quais as principais questões encontradas na busca ativa?
5. Existe a presença de estrangeiros e indígenas?

### **Metodologia de intervenção do CRAS na família**

1. Como é desenvolvido o PAIF no CRAS?
2. Você tem claro como é desenvolvido o serviço PAIF no CRAS?
3. Quais os tipos de serviços, programas ou projetos desenvolvidos pelo CRAS que são centrados na família (exceto o PAIF). Descreva-os!
4. Que tipo de recursos são disponibilizados para desenvolver as atividades com as famílias?

5. Qual a periodicidade para desenvolver atividades com as famílias. Quais atividades tem essa periodicidade?
6. Como são avaliadas as atividades? (monitoramento, avaliação de resultados e impactos)
7. De que modo é acionada a rede de serviços socioassistencial no território?

### **Subamostra das Famílias usuárias do CRAS**

1. Você sabe o que significa CRAS?
2. Como ficou sabendo do CRAS?
3. O que o CRAS oferece para sua família?
4. Depois que começou a frequentar o CRAS que diferença fez na sua vida?
5. Que tipos de atividades o CRAS oferece que sua família participa?

## ANEXO B



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E FRONTEIRAS

---

**TERMO DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIDO (TCLE)**

Você está sendo convidado (a) para participar, como voluntário, da pesquisa intitulada “**Família ao extremo: um estudo sobre o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família na fronteira Brasil e Guiana**”, que está sendo realizada por mim, **Denison Rafael Pereira da Silva**, estudante/pesquisador de mestrado do Programa de Pós-Graduação Sociedade e Fronteiras (PPGSOF), da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Antes de aceitar participar da pesquisa, leia atentamente as explicações a seguir que informam sobre as ações da pessoa participante. Compreendo a importância da avaliação das políticas públicas por meio dos usuários, trabalhadores do SUAS e gestores. Sei que essa pesquisa poderá contribuir para um maior conhecimento sobre a implementação e consolidação das ações e serviços socioassistenciais no contexto da fronteira internacional. Compreendo ainda que esta pesquisa **não corresponde** aos interesses pessoais, mais a fins científicos e que seus interlocutores **não receberão** nenhuma remuneração pelas informações que vierem a prestar. Direi apenas o que julgar necessário e importante para os estudos do pesquisador e quando não quiser dizer alguma coisa, terei a liberdade de interromper a conversa quando quiser. Estou ciente que as entrevistas podem ser gravadas. Estou seguro também de que o pesquisador manterá as respostas em sigilo em relação ao nome do informante. Caso precise de algum esclarecimento ou quiser saber como anda a pesquisa, poderei entrar em contato com o pesquisador Denison Rafael Pereira da Silva, a qualquer hora, pelos telefones (95) 91296648 e também poderei obter informações junto ao Programa de Pós-Graduação Sociedade e Fronteiras (PPGSOF) – localizado no seguinte endereço: Universidade Federal de Roraima Av. Cap. Ene Garcez, nº 2413. Bairro Aeroporto, CEP 69310-00, Boa Vista/RR/ Telefone (95)3623 44 89 – ou junto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), da Universidade Federal de Roraima. Este documento é emitido em duas vias, sendo assinadas pelo pesquisador e pelo participante da pesquisa, ficando uma via com cada um.

Bonfim/Lethem, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013

\_\_\_\_\_  
Assinatura do pesquisador

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) entrevistado (a)

## ANEXO C



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR  
 PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PPGSOF  
 CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS – CCH  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E FRONTEIRAS PPGSOF

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE IMAGEM E DEPOIMENTOS**

Eu, \_\_\_\_\_, portador do documento de identidade nº \_\_\_\_\_, depois de conhecer e entender os riscos e benefícios da pesquisa especificados no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), bem como de estar ciente da necessidade do uso de minha imagem e/ou depoimento, AUTORIZO, através do presente termo, o pesquisador **Denison Rafael Pereira da Silva** do projeto de pesquisa intitulado “**Família ao extremo: um estudo sobre o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família na fronteira Brasil e Guiana**” a realizar as fotos que se façam necessárias e/ou a colher meu depoimento para fins científicos e de estudos, sem quaisquer ônus financeiros a nenhuma das partes. Este documento é emitido em duas vias, sendo assinadas pelo pesquisador e pelo participante da pesquisa, ficando uma via com cada um.

Bonfim/Lethem, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013

\_\_\_\_\_  
 Assinatura do pesquisador

\_\_\_\_\_  
 Assinatura do (a) entrevistado (a)