



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

LAÍS REGINA KRUCZEVESKI

**A RELAÇÃO ENTRE ASSISTENTE SOCIAL E  
BENEFICIÁRIA NA CIDADE DE LONDRINA-PR**

---

Londrina  
2017

LAÍS REGINA KRUCZEVESKI

**A RELAÇÃO ENTRE ASSISTENTE SOCIAL E  
BENEFICIÁRIA NA CIDADE DE LONDRINA-PR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Silvana Ap. Mariano

Londrina  
2017

LAÍS REGINA KRUCZEVESKI

**A RELAÇÃO ENTRE ASSISTENTE SOCIAL E BENEFICIÁRIA NA  
CIDADE DE LONDRINA-PR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Silvana Ap. Mariano

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Silvana Aparecida Mariano  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Dr. Cleber da Silva Lopes  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Dr. Ronaldo Baltar  
Universidade Estadual de Londrina

Londrina, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

A Deus, pelo dom da vida.  
À minha família, pelo incentivo.  
A Bruno Donadio, pelo apoio e afeto na fase final do trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus que, mesmo após um combate com a religião durante a graduação, permitiu-me manter a fé.

A meus pais pelo incentivo, apoio financeiro e emocional e pela acolhida durante o período de estudos.

Aos meus amigos e colegas pelos momentos que exigiram paciência e pela descontração que, em grande medida, me auxiliaram a manter o foco. Em especial a Maicol Francisco Ribeiro, Márcio Roberto Vieira Ramos, Pedro Vinícius Rossi e Igor Munhoz pelo apoio emocional e na elaboração direta deste trabalho, e, sobretudo, a Bruno Donadio, pelo incentivo e encorajamento nos momentos finais.

A Ana Cristina Goes Fuentes, gerente de gestão de CRAS de Londrina, a Taciana Coli, Solange Ferreira e à Secretaria Municipal de Londrina, pela abertura e receptividade na observação de campo realizada para esta pesquisa.

Em especial à minha professora e orientadora Silvana Ap. Mariano, pela paciência, pela repetição e pela riqueza dos conhecimentos que me proporcionou durante esses anos.

E, por fim, à Universidade Estadual de Londrina, pelo apoio financeiro durante parte da graduação e por ter sido minha casa durante todos esses anos.

“Olhe ao redor, escolha seu próprio chão”

(Pink Floyd)



KRUCZEVESKI, Laís Regina. **A relação entre assistente social e beneficiária na cidade de Londrina-PR**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

## RESUMO

Criado em 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) teve como objetivo na época, além de localizar e distribuir melhor a renda para as famílias consideradas em situação de vulnerabilidade, também de unificar todos os demais cadastros até então existentes, a fim de reorganizar, de forma mais correta, a distribuição dos benefícios oferecidos. Ao longo dos anos, o CadÚnico passou por diversas atualizações e mudanças. Com a atual versão 7, essa ferramenta passou a funcionar via *on-line* por sistemas de computadores. Esta pesquisa tem como hipótese que o modo como as beneficiárias se apresentam para receber os benefícios está mudando de acordo com a intensificação da informatização do sistema de cadastramento. Deste modo, há uma diminuição da discricionariedade através do aumento da impessoalidade, aumentando a noção de respeito por parte dos/as beneficiários/as desse serviço. Portanto, este trabalho tem como objetivo analisar como o atual processo de concessão, manutenção e exclusão de benefícios (federais e municipais) afeta a relação entre assistente social e beneficiária na cidade de Londrina, assim como analisar de que modo esse processo de atualização via *on-line* tem ordenado as performances de quem faz parte dessa política pública. Ao longo da pesquisa percebeu-se que, como para as beneficiárias, não existe distinção entre as atribuições dos benefícios federais e municipais, a impessoalidade ainda está presente nessas relações, pois no que se refere aos benefícios municipais, a margem de decisão da assistente social ainda permanece existente.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Cadastro Único. Informatização. Impessoalidade. Discricionariedade.



KRUCZEVESKI, Laís Regina. **The relationship between social worker and beneficiary in the city of Londrina-PR.** 2017. Course conclusion paper (Graduation course in Social Science) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

### **ABSTRACT**

Created in 2001, the Single Registration for Federal Government Social Programs (CadÚnico) had as its objective at the time, in addition to locating and better distributing income for families considered vulnerable, to unify all registries until then. In order to reorganize the distribution of the benefits offered more correctly. Over the years, the CadÚnico has undergone several updates and changes. With the current version 7, this tool started to work via online by computer systems. In this sense, this research has as hypothesis the idea that the way the beneficiaries present themselves to receive the benefits is changing according to the intensification of the computerization of the registration system, and in this way with an increase of impersonality there is also a decrease of the discretionary, and in this sense, a sense of respect on the part of the users of this service is increased. In this way, there is a reduction of discretion through the increase of impersonality, increasing the notion of respect on the part of the beneficiaries of this service. Therefore, this study aims to analyze how the current process of granting, maintaining and excluding benefits (federal and municipal) affect the relationship between social worker and beneficiary in the city of Londrina, as well as analyze how this process of updating via online has ordered the performances of those who are part of this public policy. It was also noticed that, as for the beneficiaries, there is no distinction between the attributions of federal and municipal benefits, impersonality is still present in these relations, because in terms of municipal benefits, the margin of decision of the social worker still exist.

**Key-words:** Family Grant Program. Single Registry. Informatization. Impersonality. Discretion.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico I</b> – Proporção de famílias únicas e conviventes principais por sexo do responsável.....	36
<b>Gráfico II</b> – Distribuição de famílias únicas e conviventes principais, por tipo.....	37

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

PBF	Programa Bolsa Família.....	16
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.....	16
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.....	16
NIS	Número de Inscrição Social.....	17
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social.....	18
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.....	31
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.....	35
SUS	Sistema Único de Saúde.....	40
SUAS	Sistema Único de Assistência Social.....	40
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social.....	40
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social.....	42
IPPUL	Instituto de Planejamento Urbano de Londrina.....	47
PAIF	Programa de Ação Integral à Família.....	47
NAF	Núcleo de Apoio à Família.....	47
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres.....	54



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>Um olhar para a sociedade da informação.....</b>	<b>20</b>
2.1	Procedimentos metodológicos: uma visão a partir do interacionismo simbólico.....	22
2.2	Procedimento de coleta de dados.....	24
2.3	A prática do trabalho de campo.....	25
2.4	Procedimentos de análise.....	27
<b>3</b>	<b>A questão social da pobreza: da <i>poor law</i> às políticas de assistência social no Brasil.....</b>	<b>33</b>
3.1	Da origem do serviço social à sua descentralização no Brasil: breves notas.....	40
3.2	O Programa Bolsa Família.....	44
<b>4</b>	<b>Os Centros de Referência de Assistência Social em Londrina.....</b>	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>Respeito ou compaixão: análise do poder discricionário.....</b>	<b>49</b>
5.1	Dados empíricos coletados.....	57
5.2	Observações no CRAS entre 2006 e 2007 por Mariano (2008).....	57
5.3	Observações no CRAS entre 2015 e 2016.....	61
5.4	A informalidade no atendimento das assistentes sociais em relação ao PBF: uma mudança na performance.....	66
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>69</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>71</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>77</b>
	ANEXO A – Pedido de autorização para observação de campo.....	77
	ANEXO B – Autorização para pesquisa de campo.....	78



## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as políticas públicas vêm ganhando mais espaço nas discussões, como afirma Celina Souza (2006), e o campo de pesquisa sobre o tema amplia-se em igual proporção. Na Europa e nos Estados Unidos, as políticas restritivas de gasto começaram a fazer parte da agenda dos governos. A partir do segundo pós-guerra, tanto as políticas econômicas como as sociais ganharam maior espaço de debate.

Outro fator que, segundo Souza (2006), deu maior visibilidade às políticas públicas foram as novas visões sobre os papéis desempenhados pelo governo que substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra. A política John Maynard Keynes propunha uma ação intervencionista do Estado com o objetivo de prevenir crises através da operacionalização das políticas econômicas, para, assim, coordenar e estabilizar o andamento das economias monetárias (TERRA; FILHO, 2012).

A necessidade de elaborar orçamentos mais equilibrados mostrou a importância de analisar essas questões com mais afinco. Além disso, a recente democracia dos países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina, tornaram necessário o desenvolvimento de políticas que impulsionassem a economia a fim de promover inclusão social e, assim, o desenvolvimento.

Além desse contexto, outra discussão mais recente que também vem ganhando bastante espaço na sociedade mais recente é a de gênero. Nesse sentido, Carole Pateman (1992) aponta que, quando se fala da questão de gênero, a sociedade moderna a despreza, compreendendo a questão como sendo na verdade um contrato sexual, o que reforça na sociedade um caráter patriarcal.

Mariano (2008, p. 33) aponta que são inúmeros os estudos feministas que destacam que a questão da cidadania no Ocidente foi constituída de modo sexuado, pois trata homens e mulheres a partir de uma perspectiva biologizante e essencialista, ou seja, que fixa as funções sociais vinculando a forma de pertencimento à sociedade ao sexo da pessoa. A autora ainda acrescenta que, ao tratar de cidadania das mulheres, também trata o processo que envolve a participação feminina na esfera pública, que ao longo de sua história, é marcada por inclusões e exclusões (MARIANO, 2008).

Mariano (2008) acredita que a história da cidadania no Ocidente é marcada pelo caráter classista, sexista e racista. Esse caráter paradoxal refere-se à relação mulher e Estado, tendo em vista que, na referência clássica para a cidadania, a luta e a conquista de direitos

fazem parte deste processo. A autora acrescenta:

A posição tradicional da mulher fez com que, historicamente, sua participação na esfera pública como sujeito político fosse marcada pela luta por sua inclusão. Conforme Anna Rossi Doria (1995), a própria concepção de esfera pública e de cidadania no Ocidente foi construída com base na exclusão da mulher, o que não representava seu esquecimento, mas seu encerramento nas funções domésticas entendidas como seu dever e destino. Assim, a dicotomia construída entre esfera pública e privada se associava à dicotomia masculino/feminino, representando a exclusão da mulher da esfera pública e sua opressão na esfera privada. É esse jogo de exclusão e inclusão que define o caráter paradoxal do processo para as mulheres (MARIANO, 2008, p. 33).

A luta pela cidadania da mulher significa o desafio de ressignificar as noções de cidadania e democracia, além de exigir um questionamento das fronteiras tradicionalmente estabelecidas em relação à esfera pública e privada. E é por esses desafios que esta pesquisa tratou de unir esses dois elementos para falar sobre a relação desenvolvida entre profissionais de assistência social e beneficiários/as de programas sociais federais e municipais, em decorrência da atual forma de gestão do Cadastro Único em Londrina.

No Brasil, de acordo com Renata Bichir (2010), as políticas sociais, no início, visavam à proteção vinculada à esfera trabalhista. Somente após o processo de redemocratização da sociedade brasileira, com o fim do regime militar, mais especificamente a partir da Constituição de 1988, é que muitas políticas sociais passaram a ser universalizadas e em seguida algumas focalizadas. Nos anos de 1990, os programas de transferência de renda surgiram no governo de Fernando Henrique Cardoso e estes foram unificados e ampliados nos anos 2000, pelo governo Lula.

Em outubro de 2003, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), que é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza<sup>1</sup> no país. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), algumas de suas principais propostas objetivam complementar a renda das famílias atendidas pelo programa, como um alívio imediato à pobreza, promover o acesso aos direitos básicos de saúde, educação e assistência, além da possibilidade de articulação com outros programas sociais, federais, estaduais ou municipais (BRASIL, 2015a).

Essas famílias em situação de vulnerabilidade social são identificadas por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que, de acordo com

---

<sup>1</sup> De acordo com o Artº 18 do Decreto nº 8.794 de 29 de junho de 2016, as famílias em situação pobreza e extrema pobreza são caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 170,00 (cento e setenta reais) e de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), respectivamente.



o MDSA é uma ferramenta que identifica e caracteriza famílias de baixa renda no país. Inicialmente preenchido manualmente por técnicos/as de gestão e, no caso de Londrina, por estagiários/as de diversas áreas, foi recentemente informatizado e preenchido através de sistemas de computadores, com o intuito de tornar mais ágil e melhorar a identificação dessa população (BRASIL, 2015b).

Jonas (2006) aponta que, desde 1997, já havia a ideia da criação de um cadastro para a identificação da população de baixa renda, para a inclusão no Programa Renda Mínima<sup>2</sup>. Na época, o então presidente Fernando Henrique Cardoso demonstrou preocupação em relação à diversidade de cadastros e programas sociais existentes. O Cadastro Único surgiu, então, para “colocar ordem nesta bagunça”, e o seu foco principal eram os programas de transferência de renda (JONAS, 2006, p. 62).

Em 2001, foi criado o CadÚnico. A Caixa Econômica Federal foi o agente escolhido para operar o programa, que assumiu o compromisso de elaborar um sistema que permitisse às prefeituras o acesso a todas as informações acumuladas. Durante a transição para o governo Lula, foram levantadas muitas críticas em relação a erros de inclusão e exclusão do Cadastro, e muitas mudanças no programa foram feitas com o objetivo de minimizar estas falhas (JONAS, 2006, p. 73).

Jonas (2006) aponta:

O processo da coleta de dados do Cadastro é realizado através de um formulário que o município pode acessar via *internet*, disponível no site da Caixa Econômica Federal (<http://www.caixa.gov.br/acaixa/>), ou solicitado diretamente a este banco, o qual operacionaliza o sistema (JONAS, 2006, p. 74).

Com esse formulário, cabe então aos municípios o trabalho de identificar as famílias de baixa renda. A metodologia aplicada, também, é responsabilidade dos municípios, que devem ter à disposição um percentual mínimo de funcionários/as para a coleta e digitação dos dados no sistema (JONAS, 2006, p. 74). O implemento da versão sete do programa permite a digitação dos dados diretamente na base cadastral do programa. Ao salvar os dados, estes são diretamente transferidos para a Caixa Econômica Federal, que irá atribuir o NIS (Número de Inscrição Social). Se os dados foram digitados corretamente, a Caixa processa os dados, caso contrário, ele é rejeitado e devolvido ao município (JONAS, 2006, p. 74-75).

É com base nessas mudanças que esta pesquisa se preocupou. Tendo então como

---

<sup>2</sup> O Programa Renda Mínima era um programa de transferência de renda vinculado à educação. Nessa época foi criado um cadastro que sintetizava informações de todos os membros da família (JONAS, 2006, p. 60).

objeto de pesquisa a relação entre assistente social e beneficiária na cidade de Londrina, o principal objetivo deste trabalho é analisar como o processo atual de concessão, manutenção e exclusão de benefícios afeta a relação entre assistente social e beneficiário/a e de que modo esse processo tem ordenado as performances dos/as agentes que fazem o dia a dia dessa política.

A partir do objetivo principal, estabeleceram-se objetivos mais específicos: 1) compreender, com base em teorias políticas e sociológicas, as recentes mudanças no cadastramento, gestão, controle, e monitoramento do Programa Bolsa Família, e como essas mudanças têm afetado a impessoalidade e o grau de discricionariedade desenvolvido pelos/as assistentes sociais referentes às regras instituídas pelos programas sociais e na relação entre assistente social e beneficiária; 2) identificar se as mudanças no formato do CadÚnico ocasionaram perda de autonomia do/a assistente social e ganho de autonomia do/a beneficiário/a; 3) verificar, na visão do/a beneficiário/a, se, de alguma forma, esse poder de discricionariedade desempenhado pelo/a assistente social influencia, e de que modo influencia, na vida das famílias atendidas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); 4) indicar se houve aumento da impessoalidade no atendimento das famílias, e como ocorreu, se esse aumento tem ordenado as performances dos agentes que fazem o dia a dia dessa política; 5) caracterizar, com base na rotina diária de trabalho e no trato direto com o público beneficiário, como se desenvolve o grau de discricionariedade desempenhado pelo/as assistentes sociais a partir das regras, propostas e objetivos delimitados pelo programa.

A principal pergunta que este trabalho se propõe responder é: A informatização do CadÚnico afeta a relação entre assistente social e beneficiária em relação à pessoalidade e impessoalidade? Como isso ocorre? Parte-se da hipótese de que o modo como as beneficiárias se apresentam para receber os benefícios está mudando de acordo com a intensificação da informatização do sistema de cadastramento. Desse modo, com diminuição da discricionariedade aumenta a impessoalidade, assim como aumenta a noção de respeito por parte dos/as beneficiários/as deste serviço.

Para debater essas questões, o trabalho foi dividido em partes. A primeira aborda os procedimentos metodológicos utilizados na coleta e análise dos dados. Em seguida, foi abordada a questão social da pobreza. Para isso foi necessário realizar breves apontamentos sobre as políticas de assistência social no Brasil, assim como sua descentralização.

Sendo o PBF um dos principais focos desta pesquisa, um tópico foi elaborado para a sua exposição. Assim como os CRAS de Londrina que também foram analisados em um

capítulo específico. Em seguida, são apresentados os estudos de Richard Sennett (2004), sobre o respeito em detrimento da caridade, principal foco para a análise dos dados recolhidos por meio da observação participante.

Os dados coletados são apresentados em ordem cronológica: dados recolhidos por Mariano (2008), em 2006/2007, juntamente com sua análise; dados recolhidos do caderno de campo, cujas observações aconteceram entre 2015/2016, assim como a análise desses dados; as conclusões, que irão apresentar as principais constatações proporcionadas pelos dados.

## 2. Um olhar para a sociedade da informação

Os estudos de Richard Sennett (2004) sobre respeito auxiliam na compreensão da questão da concessão, manutenção e exclusão do benefício pelo/a assistente social. Com base também em outros/as autores/as, foi possível analisar como é afetada a relação entre beneficiário/a e assistente social de acordo com o aumento da informatização da gestão do benefício. Esses estudos também auxiliam na análise dos efeitos das possíveis mudanças no desempenho das beneficiárias em relação às assistentes sociais, verificando se o/a beneficiário/a ganhou ou não mais autonomia.

Para chegar, portanto, a algum resultado promissor no decorrer deste estudo, é necessário também o desenvolvimento de uma imaginação sociológica para compreender com profundidade e cientificidade dessa realidade. De acordo com Wright Mills (1982), os seres humanos sentem com frequência que tudo aquilo de que têm consciência direta e tudo o que tentam fazer está limitado pelas “órbitas privadas em que vivem” (MILLS, 1982, p. 9). Ou seja, os indivíduos percebem que dentro das suas vidas cotidianas não são capazes de superar suas preocupações, como no exemplo dado pelo autor:

Quando uma sociedade se industrializa, o camponês se transforma em trabalhador; o senhor feudal desaparece, ou passa a ser um homem de negócios. Quando as classes ascendem ou caem, o homem tem emprego ou fica desempregado; quando a taxa de investimento se eleva ou desce, o homem se entusiasma, ou se desanima. Quando há guerras, o corretor de seguros se transforma no lançador de foguetes; o caixeiro de loja, em homem do radar; a mulher vive só, a criança cresce sem pai. A vida do indivíduo e a história da sociedade não podem ser compreendidas sem compreendermos essas alternativas (MILLS, 1982, p. 9-10).

Em outras palavras, as pessoas comuns raramente têm consciência da complexa relação que sua vida tem com o curso da história mundial. Como consequência, essas pessoas não sabem o que essa ligação significa para o tipo de ser humano em que estão se transformando e de que tipo de evolução histórica elas podem participar, principalmente nos dias atuais, quando o mundo está passando por muitas e rápidas transformações.

É importante relatar que a forma como a ciência se desenvolveu ao longo dos séculos, a linguagem dos/as mais diversos/as autores/as muitas vezes não utilizam uma linguagem que inclua as mulheres. Neste passado, não muito distante, a ciência foi sexista, racista, e machista. Portanto, neste trabalho, será incorporado a linguagem de gênero.

Não é de informação que as pessoas precisam, de acordo com Mills (1982), pois a modernidade já bombardeia constantemente informações através dos meios midiáticos e

tecnológicos. Ao mesmo tempo, as habilidades da população de assimilar essas informações são comprimidas por ela mesma.

Mulheres e homens comuns precisam, na verdade, de “uma qualidade de espírito que lhes ajude a usar a informação e a desenvolver a razão, a fim de perceber, com lucidez, o que está ocorrendo no mundo e o que pode estar acontecendo dentro deles mesmos.” (MILLS, 1982, p. 11). É essa qualidade de perceber o que realmente está acontecendo que profissionais, como jornalistas, professores/as e cientistas sociais estão começando a procurar. Essa é a imaginação sociológica a respeito da qual Mills (1982) escreve:

A imaginação sociológica capacita seu possuidor a compreender o cenário histórico mais amplo, em termos de seu significado para a vida íntima e para a carreira exterior de numerosos indivíduos, na agitação de sua experiência diária, adquirem freqüentemente uma consciência falsa de suas posições sociais (MILLS, 1982, p. 11).

Desse modo, segundo o autor, um indivíduo só é capaz de compreender sua própria história e suas experiências, se for capaz de se localizar dentro de seu período histórico. Ele/a deve compreender a estrutura da sociedade como um todo, além de compreender a posição dessa sociedade em relação à história da humanidade, e, por fim, como os homens e as mulheres desse período se relacionam.

Entender a sociedade como um todo e a sua relação com a história requer uma análise sobre a sociedade de informação. Segundo Castells (1999), foi no fim do segundo milênio da era cristã que as tecnologias da informação começaram a transformar o mundo. A década de 1980 foi um marco para a expansão do capitalismo, que passou por transformações de reestruturação para uma flexibilização de gerenciamento (CASTELLS, 1999).

No meio de tantas mudanças, Tavarayama, Silva e Martins (2012) sugerem a análise das influências, positivas e negativas, das transformações tecnológicas que impactaram o Brasil, como o processo de inclusão digital da população brasileira e a questão da diminuição da exclusão social e da pobreza.

Além desse processo de transformação da sociedade da informação pensada pelos autores – inclusão digital permite uma inclusão social – também é válido pensar na sociedade da informação na qual os dados populacionais sejam computados, medidos e avaliados. O CadÚnico é um banco de dados, e a partir dele é possível gerar relatórios a fim de analisar a realidade de cada região do Brasil e aplicar medidas que reduzam a pobreza e a desigualdade. É por esse motivo que a transferência correta dos dados por parte dos municípios é de extrema importância para a base de dados nacional (JONAS, 2006).

## 2.1. Procedimentos metodológicos: uma visão a partir do interacionismo simbólico

O ser humano, de acordo com suas capacidades, procura conhecer o mundo a sua volta. Ao longo dos séculos, mulheres e homens aprimoraram sistemas e técnicas em busca de um conhecimento que explique desde os processos da natureza até os comportamentos dos indivíduos (GIL, 2008).

A observação, nesse sentido, é uma fonte valiosa para o alcance do conhecimento. Através dela, o ser humano, valendo-se de seus sentidos, recebe e interpreta as informações ao seu redor. Embora a observação seja uma importante fonte de conhecimento, ela não é suficiente. Gil (2008) acredita que, quando o ser humano nasce, depara-se com mitos e crenças de determinada cultura, e as interações entre as pessoas produzem o conhecimento sobre as coisas.

A ciência, como é conhecida no Ocidente, é uma forma de conhecimento bastante difundida (GIL, 2008). É certo, porém, que ela pode ser em alguns casos enviesada e carregada de significados racistas, machistas e sexistas. Tal forma de conhecimento vem sendo amplamente criticada por estudos feministas e de gênero, assim como linhas de pesquisas étnicas.

Segundo esses estudos, o conhecimento baseado nos conceitos modernos, eurocentrados, enraizados na filosofia grega, desde suas bases teológicas até as seculares, é patriarcal e racista. Exalta uma identidade superior no homem branco, heterossexual, patriarcal, em detrimento das diferenças raciais, nacionais, religiosas, sexuais e de gênero (MIGNOLO, 2008). A importância dos estudos feministas e de gênero, assim como os étnicos e raciais, vem no sentido de desnaturalizar e desmistificar muitos desses pensamentos segregadores, produzindo, assim, uma ciência mais democratizada.

Um tipo de análise que permite esse olhar mais voltado a essas especificidades é o interacionismo simbólico preconizado por George Herbert Mead<sup>3</sup> e Charles Horton Cooley<sup>4</sup>. Os autores entendiam que a sociedade se constitui por pessoas que atuam em relação às outras e aos objetos no ambiente com base em significados que têm para cada coisa.

De acordo com Gil (2008), esses significados surgem da interação entre as pessoas e são estabelecidos e modificados por meio de um processo interpretativo. O modo como os/as

---

<sup>3</sup>Filósofo americano que atuou na área da sociologia e a psicologia social, fez parte da Escola de Chicago. Fez parte da corrente teórica filosófica americana do pragmatismo, juntamente com William James, Pierce e Dewey, Mead, e em 1937 nomeou a abordagem de Mead e de vários outros filósofos e sociólogos, de interacionismo simbólico.

<sup>4</sup> Sociólogo norte-americano. Formou-se e trabalhou na Universidade de Michigan. Defende a aproximação sociopsicológica para a compreensão da sociedade.

beneficiários/as de assistentes social entendem o processo de trabalho no CRAS é construído por meio dessa interação entre eles/as próprios/as e com as assistentes sociais e demais funcionários/as. Se as significações são construídas, elas também podem ser modificadas e transformadas de acordo com a realidade e com as mudanças que acontecem nesse espaço.

Essas significações acontecem porque, segundo esse método, existe um grande peso dos símbolos no processo de comunicação. Assim é possível fazer uma relação entre os símbolos e seus significados, ou seja, como os significados surgem no contexto do comportamento (GIL, 2008).

O conceito de gênero, por exemplo, já passou ao longo da história por diversas significações de acordo com o momento histórico/cultural da sociedade, pois ele é significado pelas interações entre os indivíduos. Segundo Butler (2010), a teoria feminista tem em sua essência a presunção de que exista uma identidade definida, atendida pela categoria de mulheres. Segundo a autora, para se alcançar a representação e a visibilidade da mulher na política, é necessário antes o desenvolvimento de uma linguagem própria.

Para Butler (2010), embora a unidade não discutida da noção de “mulheres” seja frequentemente invocada para construir uma solidariedade da identidade, uma divisão se introduz no sujeito feminista por meio da distinção entre sexo e gênero. A autora defende que, se o gênero são os significados culturais assumidos pelo corpo sexuado, não se pode dizer que ele decorra de um sexo dessa ou daquela maneira.

Nesse sentido, Butler (2010) defende uma distinção entre sexo e gênero, podendo agora sugerir uma descontinuidade entre corpos sexuados e gêneros culturalmente constituídos. Portanto, a construção simbólica de “homens” não representaria somente seres com corpos masculinos, ou que o termo “mulheres” fosse interpretado somente por corpos femininos. Se o sexo é, ele próprio, uma categoria tomada em seu gênero, não faz sentido definir o gênero como a interpretação cultural do sexo. Desse modo, a autora acredita que o gênero não deve ser meramente visto como a inscrição cultural de significado num sexo previamente dado, ou seja, o gênero não está para a cultura como o sexo para a natureza (BUTLER, 2010, p. 25).

Direcionando o olhar para uma análise com base na perspectiva de gênero, o interacionismo simbólico auxilia no entendimento dos significados partindo do ponto de vista dos próprios atores que fazem parte desse contexto pesquisado. Gil (2008) aponta que, por meio desse método, é possível enxergar a realidade a partir do modo como esses atores interpretam e dão significado às coisas, e permite analisar como esses símbolos variam em

relação ao tempo e ao espaço.

Para Gil (2008), dentro dessa perspectiva metodológica, a interação e os símbolos são os principais elementos de análise. Além do estudo bibliográfico, através de documentos e trabalhos de diversos/as autores/as, a observação de campo foi de extrema precisão no sentido de captar essas interações entre os/as beneficiárias dos CRAS, assistentes sociais e demais funcionários/as.

## 2.2. Procedimentos de coleta de dados

O estudo de campo, segundo Gil (2008), procura o aprofundamento das questões propostas na pesquisa. Nesse sentido, o planejamento dessa etapa apresenta uma maior flexibilidade, pois até os objetivos do estudo podem ser reformulados ao longo do processo. Segundo o autor, no estudo de campo ressalta-se a interação dos componentes de uma determinada comunidade ou grupo.

A forma de observação escolhida para este trabalho foi a observação participante, que, de acordo com Gil (2008), permite uma participação real do conhecimento na vida da comunidade, em que o/a pesquisador/a assume papel de membro do grupo, permitindo um conhecimento a partir do interior dele próprio.

Gil (2008) aponta, ainda, que a observação participante teve origem com os/as antropólogos/as nos estudos sobre as “sociedades primitivas”, e que, mais tarde, foi utilizada por antropólogos/as para os estudos de comunidades e de subculturas específicas. Para o autor, esse método foi recentemente utilizado como técnica fundamental nos estudos da “pesquisa participante”, e acrescenta:

A observação participante pode assumir duas formas distintas: (a) natural, quando o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga; e (b) artificial, quando o observador se integra ao grupo com o objetivo de realizar uma investigação. Na observação artificial, o observador depara-se geralmente com mais problemas que na observação natural. Em primeiro lugar, precisa decidir se revelará o fato de ser um pesquisador ou se tentará a integração no grupo utilizando disfarce. Depois, precisa considerar, no caso de não revelar os objetivos da pesquisa, se as suas atividades disfarçadas podem prejudicar algum membro do grupo, e, nesta hipótese, se os resultados que vierem a ser obtidos são tão importantes para prejudicar sua aquisição com esses riscos (GIL, 2008, p. 103).

Assim como qualquer outro método de pesquisa, a observação participante também apresenta vantagens e desvantagens. As vantagens podem ser a facilidade e o acesso rápido aos dados sobre situações habituais em que o grupo está envolvido; a possibilidade do acesso a informações que o grupo considera de domínio privado e, por fim, possibilita captar



palavras de esclarecimento que acompanham os comportamentos do grupo observado. As desvantagens desse método referem-se principalmente às restrições de determinados papéis pelo/a pesquisador/a:

Este pode ter sua observação restrita a um retrato da população pesquisada. Numa comunidade rigidamente estratificada, o pesquisador, identificado com determinado estrato social, poderá experimentar grandes dificuldades ao tentar penetrar em outros estratos. Mesmo quando o pesquisador consegue transpor as barreiras sociais de uma camada a outra, sua participação poderá ser diminuída pela desconfiança, o que implica limitações na qualidade das informações obtidas. Nas comunidades menos estratificadas, o problema de identificação com determinado segmento social é bem menor. Mas, mesmo assim, o pesquisador tende a assumir uma posição dentro de um grupo social, o que também implica a restrição da amplitude de sua experiência (GIL, 2008, p. 104).

Mesmo diante dessas desvantagens, a observação participante é a melhor forma para responder às questões propostas por esta pesquisa. Com base nesse método é que foi possível comparar as diferenças entre dois períodos analisados.

A comparação também é um método de análise utilizado neste estudo. Segundo Gil (2008), o método comparativo acontece pela investigação de pessoas, classes, fenômenos ou fatos, com o objetivo de ressaltar as diferenças e as similaridades entre eles. Nas Ciências Sociais, sua ampla utilização se dá pelo fato de possibilitar o estudo comparativo de grandes grupamentos sociais, que podem ser separados pelo espaço e pelo tempo.

### 2.3 A prática do trabalho de campo

Com o término da fase exploratória, deu-se início à pesquisa de campo. De acordo com Minayo (2008), essa fase

[...] permite a aproximação do pesquisador da realidade sobre a qual formulou uma pergunta, mas também estabelecer uma interação com os 'atores' que conformam a realidade e, assim, constrói um conhecimento empírico importantíssimo para quem faz a pesquisa social (MINAYO, 2008, p. 61).

Na prática, dois CRAS da cidade de Londrina foram selecionados por critério de acesso e contato com os/as responsáveis das unidades. A observação participante aconteceu durante os meses de dezembro de 2015 e janeiro de 2016 nos horários de atendimento dos estabelecimentos, que funcionam das 8h às 17h. Houve um total de 15 visitas em cada estabelecimento, não sendo possível fazer a observação dos dois locais no mesmo dia.

Para a concretização da observação participante, foram selecionados alguns momentos em reuniões de grupos, conversas com funcionários/as, assistente social e conversas com

beneficiários/as de programas sociais. Houve a participação em reuniões de acolhida<sup>5</sup>, reuniões de grupos, agendadas quinzenalmente de acordo com os territórios em que os participantes já faziam parte de algum programa. Nessas reuniões de grupo, segundo uma assistente social entrevistada, são abordados assuntos cotidianos pertinentes as/aos beneficiários/as, fornecidas informações e ensinamentos sobre cuidados, saúde, bem-estar, assim como indicações das condicionalidades de programas sociais, respondidas dúvidas e ouvidas reclamações e sugestões.

Além da participação em reuniões, permanecemos bastante tempo no espaço da recepção, observando, interagindo e conversando com beneficiários/as a fim de gerar aproximação e confiança para conhecer o cotidiano e as interpretações que esses atores têm dos serviços oferecidos. Segundo Minayo (2008), mesmo que os indivíduos na sociedade moderna continuem a fazer perguntas e buscar soluções, os problemas essenciais, como a pobreza, a fome e a violência, continuam sem propostas de mudança. É fato, porém, que muita coisa já foi feita nesse sentido, mesmo assim, o empenho dos/as cidadãos/as, governantes e estudiosos/as para o desenvolvimento de propostas de mudanças deve ser permanente.

A pesquisa participante com o intuito de comparar a realidade em dois períodos distintos tem o intuito de analisar possíveis mudanças no comportamento e na interação de assistentes sociais e beneficiários/as a partir das mudanças no cadastramento e seleção. Essas mudanças foram observadas por meio das interpretações das próprias beneficiárias.

Os períodos selecionados para a comparação foram de 2006/2007 e 2015/2016, e a análise aconteceu de forma diacrônica. O período de 2006/2007 foi observado e analisado por Mariano (2008) e Mariano (2014), que retirou fragmentos do seu caderno de campo, quando havia analisado dois CRAS não identificados na cidade de Londrina. Os dados de 2015/2016 são o resultado de nosso trabalho de campo, quando analisamos dois CRAS em Londrina. Com base nos fragmentos retirados de ambos os cadernos de campo, foi possível observar algumas diferenças no comportamento e na relação entre prestadores/as de serviço assistencial e beneficiários/as da assistência social.

Os apontamentos de Mariano (2008) e Mariano (2014) referem-se à percepção e ao entendimento das beneficiárias. A autora desenvolve uma análise acerca da assistência social

---

<sup>5</sup> Reuniões de acolhida são reuniões realizadas periodicamente, geralmente na própria unidade do CRAS, com grupos de pessoas de determinada localidade. Nessas reuniões são apresentadas novas famílias, são oferecidas informações sobre o acesso aos serviços oferecidos, assim como o esclarecimento de dúvidas e o fortalecimento dos vínculos familiares.

como sendo um direito em si, e como as beneficiárias entendem esse sistema em seus próprios termos, ou seja, como elas entendem esses serviços oferecidos, como um direito ou um trabalho de caridade. Com essa comparação, foi possível observar os problemas que esse setor ainda apresenta, assim como sugerir propostas que auxiliem no seu desenvolvimento. Também foi possível, através dessa comparação, a análise das possíveis mudanças na relação entre os/as atores/as dessa prática, que possibilitaram a avaliação da hipótese aqui testada.

#### 2.4 Procedimentos de análise

Os/as atores observados/as nesta pesquisa foram os/as funcionários/as dos CRAS, como técnicos/as de gestão, psicólogos/as, estagiários/as e assistentes sociais, também os/as beneficiárias de assistência social que participaram das reuniões e estiveram presentes no momento das observações. Foram analisados seus comportamentos por meio de observações e fragmentos de conversas e entrevistas informais retiradas do caderno de campo. A análise dos dados se pautou pela ideia de respeito *versus* compaixão elaborada por Sennett (2004), em que o autor analisa a sociedade moderna no viés das questões ligadas à sociabilidade e ao trabalho. Dessa maneira, ele trabalha a formação do caráter causada pela instabilidade do capitalismo.

O olhar da pesquisa de campo foi direcionado ao acompanhamento do cotidiano, sobretudo da relação assistente e beneficiária de assistência social, e identificar possíveis mudanças na sua percepção das mesmas em relação ao aumento ou diminuição da impessoalidade e informalidade no atendimento a partir das recentes mudanças da versão sete do CadÚnico - que permite atualização *on-line* direto na base nacional. Isso possibilitou a verificação de um aumento de respeito e entendimento de direito, de fato, da prestação de serviço assistencial em detrimento da ideia de caridade e compaixão.

O uso do gênero feminino (gramatical), ao referir às assistentes sociais e, sobretudo, às beneficiárias do programa, deve-se a que, durante as observações, todas as pessoas presentes no espaço observado eram mulheres. Durante as reuniões de grupo oferecidas pelo PAIF, alguns homens estiveram presentes, entretanto recebiam outros benefícios municipais que não o Bolsa Família, como o Benefício Assistencial ao Idoso e à Pessoa com Deficiência (BPC).

Essa é uma questão interessante para se pensar nos termos de Ulrich Beck (2010), pois a desigualdade entre homens e mulheres, apesar de parecer menor na modernidade, está ainda muito presente no Brasil e no mundo. Beck (2010) assevera que os homens mantêm uma “retórica da igualdade”, mas essa igualdade se expressa somente em palavras, e acrescenta:

“de ambos os lados, o gelo das ilusões tornou-se mais fino: com a equiparação dos pré-requisitos (na educação e no direito), os homens e mulheres tornam-se ao mesmo tempo mais desiguais, mais conscientes e mais carentes de legitimação” (BECK, 2010, p. 150).

Esse pode ser um dos motivos por que foi observado um número superior de mulheres em relação aos homens nesses espaços de convívio e recebimento de benefícios sociais. Mesmo com os avanços e o aumento da participação da mulher na esfera pública, a participação do homem não aumentou na esfera privada, portanto, a mulher continua sendo a principal representante da esfera privada, da casa, do lar.

De acordo com Beck (2010), na Alemanha, assim como em outros países europeus e Estados Unidos, o número de divórcios aumentou. No Brasil, os dados podem ser diferentes, porém a tendência é a mesma. De acordo com o IBGE (2015), em 2014, o País registrou um total de 341,1 mil divórcios, um número bastante significativo em relação aos 130,5 mil registros em 2004. Esse aumento pode ser um indicativo de por que as mulheres são mais presentes no espaço do CRAS.

As condições de individualização na sociedade moderna, segundo Beck (2010), que muitas vezes levam ao divórcio, podem muitas vezes gerar a “nova pobreza”, conceito utilizado pelo que pode ser, entre outras coisas, caracterizada pelo desemprego em massa e/ou oscilações entre desemprego e subemprego. Além do que, há mais consequências do divórcio para as mulheres, que já encontravam condições desfavorecidas no ambiente de trabalho. Ao passarem por uma situação de divórcio, são fortemente ameaçadas a enfrentar uma situação de pobreza.

São as mulheres que geralmente ficam com os filhos. São elas que normalmente enfrentam a dupla jornada de trabalho, cuidando dos afazeres domésticos e do cuidado dos filhos. Beck (2010) aponta que “o divórcio tornou-se um fator essencial a forçar, em especial as mulheres com filhos, na direção de padrões de vida inferiores ao mínimo necessário à existência” (BECK, 2010, p. 138). Ao passarem por uma situação de divórcio, as mulheres, geralmente, precisam, além de cuidar dos afazeres domésticos e filhos, encontrar uma fonte de renda, na maioria das vezes, subempregos de baixa remuneração, geralmente de meio período.

Talvez seja por isso que Pateman (2000) afirma que, devido a fatores como divisão de tarefas dentro do matrimônio e relação de poder entre os cônjuges, no século XX, as mulheres passaram a ser as principais receptoras de benefícios do Estado de Bem Estar Social. A autora, ao analisar os sistemas de bem-estar social na Austrália e Grã Bretanha, ainda

acrescenta que “una razón fundamental por la que las mujeres son tan prominentes en tanto receptoras es que tienden a ser más pobres que los varones (un hecho que ha llegado a ser conocido como la "feminización de la pobreza")<sup>6</sup> (PATEMAN, 2000, p. 2).

Pode-se dizer, então, que o fato de as mulheres serem em geral as receptoras de benefícios sociais é explicado pelas desigualdades de gênero, assim como a reafirmação das divisões dos papéis de gênero, pois na sociedade atual, o Brasil, em grande medida, ainda apresenta fortes traços patriarcais arraigados em sua cultura. Desse modo, vê-se o homem como o provedor doméstico, portanto, trabalha fora, enquanto a mulher recebe o benefício por estar mais tempo em casa com os filhos. A esposa é vista, então, como dependente do marido, e por isso corre um maior risco de pobreza em caso de divórcio e se torna o alvo central das políticas de bem-estar social, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família no Brasil. Mariano e Carlotto (2009), ao analisarem mulheres em situação de pobreza no Brasil, apontam:

A mulher, a partir de seus papéis na esfera doméstica ou de reprodução, tem sido, portanto, a interlocutora principal dessas ações, tanto como titular do benefício quanto no cumprimento das condicionalidades impostas. [...] O Estado cobra das mulheres pobres a execução de tarefas relacionadas ao cuidado de crianças, adolescentes, idosos, doentes e pessoas com deficiência. Igualmente, convoca as mulheres para a participação em atividades extras, como, por exemplo, grupos de geração de trabalho e renda (com duvidosa potencialidade para a melhoria do bem-estar) e grupos de ações educativas, sendo estas, via de regra, relacionadas às tarefas reprodutivas. Ao fazê-lo, o Estado está gerando, para as mulheres pobres, responsabilidades ou sobrecarga de obrigações relacionadas à reprodução social (MARIANO; CARLOTO, 2009, p. 902).

No Brasil, o PBF não funciona de modo diferente. São as mulheres a maioria dos/as participantes das reuniões de grupo, que preenchem e atualizam o Cadastro, que frequentam o espaço do CRAS, também são as que são cobradas por notas e falta dos/as filhos/as na escola, por levarem ou não os/as filhos/as à Unidade Básica de Saúde para pesagem e acompanhamento nutricional.

Nadú (2013) cita que uma pesquisa feita com mulheres pescadoras do litoral de Pernambuco registrou que as mulheres, em sua maioria, são as responsáveis pelo gasto do benefício (Programa Bolsa Família). A autora aponta que, embora o Programa apresente um potencial de empoderamento feminino, a realidade não acontece dessa forma, pois o próprio

---

<sup>6</sup> Uma razão fundamental pela qual as mulheres são tão proeminentes em ambos os destinatários é que elas tendem a ser mais pobres que os homens (um feito que se tornou conhecida como “feminilização da pobreza”). (tradução nossa).

programa não foi criado para isso. As mulheres acabam tendo uma ampliação das suas responsabilidades.

Saraceno (1997) já dizia que a família patriarcal nuclear do pós-guerra trouxe para os dias atuais algumas heranças que ainda acarretam dificuldades, principalmente na vida das mulheres. A autora acredita que a mulher ainda hoje é vista pelas autoridades estatais como sujeito da vida privada que cuida dos filhos e dos afazeres domésticos, enquanto o homem (provedor) sai à rua para trabalhar e garantir a renda familiar. Essa característica da mulher como responsável do cuidado do lar e filhos surgiu, segundo a autora, a partir da introdução do sistema fabril na Europa Ocidental, porém, mesmo nesses espaços, as mulheres exerciam funções domésticas, como limpeza e organização.

A partir dessas funções domésticas voltadas às mulheres, Saraceno (1997, p. 35) cita que foi necessária a criação de um espaço que atendesse às necessidades do mercado. Com a proibição do trabalho infantil, surgiu a necessidade do cuidado das crianças. Além disso, as roupas devem ser lavadas, a refeição preparada, a casa organizada, portanto um desenho claro da divisão dos deveres da família foi elaborado nesse período, e seus resquícios permanecem até hoje na sociedade ocidental.

As observações nos CRAS ocorreram em geral no período da manhã, poucas vezes no período da tarde. Muitas das mulheres observadas eram chefes de família com ou sem cônjuge. Com exceção de dois ou três homens que faziam parte das reuniões, o público participante das rotinas do CRAS eram mulheres. O papel do homem provedor, que trabalha fora e cuida do sustento do lar, pode ser uma explicação para o fato de tantas mulheres estarem presentes nas reuniões. Outro motivo também são os documentos oficiais que sugerem a mulher como as mais indicadas para o recebimento de benefícios sociais, e, portanto, elas são mais presentes no ambiente assistencial.

Existem diversas explicações para esse fenômeno. O fato é que ainda é muito presente na sociedade a “ideia” de que as mulheres possuem maior tempo livre e disponibilidade para cuidar da casa e dos filhos. Acredita-se, também, na ideia de que elas conseguem gerenciar melhor o valor em benefício dos/as filhos/as, além de que estariam mais dispostas a cumprirem as condicionalidades necessárias para seu recebimento (MARIANO, 2008).

Um dos documentos que indicam a mulher para o recebimento de benefícios sociais é o Relatório do Perfil das Famílias Beneficiárias do PBF. De acordo com esse documento, as mulheres são as mais indicadas para o recebimento do benefício porque há

“Evidências levantadas em experiências de implementação de políticas

sociais no Brasil e no exterior, que indicam que as mulheres são mais seletivas no gasto e privilegiam as demandas de toda a família, o MDS recomenda que a mulher seja cadastrada como responsável legal pela família” (BRASIL, 2007, p. 59).

Desse modo, a maior participação das mulheres tanto nas reuniões coletivas quanto no preenchimento e atualização do CadÚnico pode ter sido ocasionada por essa indicação. Em 2014, o CadÚnico evidenciou a feminilização da pobreza no país quando divulgou o percentual de mulheres chefiando domicílios que recebem benefícios do PBF: “93%, ou quase 13 milhões de famílias. Em dezembro de 2014, 88% de todas as famílias inscritas nos programas sociais brasileiros eram chefiadas por mulheres, e que 73% eram famílias negras. E entre aquelas chefiadas por mulheres, 68% eram por mulheres negras” (ONU MULHERES, 2016).

De Brito e Costa (2015) apontam que, no Brasil, a segurança alimentar, como também as outras condições sociais, apresenta uma relação de sexo, “de modo que as chances de existência de insegurança alimentar moderada são maiores nos domicílios chefiados por mulheres, comparativamente aos chefiados por homens” (DE BRITO; COSTA, 2013, p. 1).

As autoras acreditam que o PBF pode possibilitar essa autonomia desejada pelas mulheres por estar aliado às condicionalidades e por proporcionar um aumento na sua capacidade financeira. Entretanto, de acordo com Mariano (2009, apud DE BRITO; COSTA, 2013), o PBF também pode contribuir para pensamentos retrógrados que sustentam as estruturas que associam a mulher com a maternidade e as tarefas de reprodução clássicas.

De Brito e Costa (2013) declaram que o PBF definiu a mulher como titular preferencial porque ela é o ideal esperado nas residências em situação de vulnerabilidade social. Segundo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008), a mulher deve ser preferencialmente a titular do benefício:

87,5% dos titulares do PBF acham que a titularidade deve ficar no nome da mulher – a maioria das pessoas entrevistadas são mulheres. 64% dizem que é porque elas “conhecem melhor as necessidades da família”, opção seguida por “tendem a gastar com alimentação e com os filhos” (17,1%). Existe um “consenso” tanto por parte dos beneficiados como de gestores em relação à titularidade preferencial às mulheres (IBASE, 2008, p. 15).

Mesmo a mulher permanecendo como principal alvo das políticas sociais, reforçando, assim, muitos estereótipos de gênero, ainda é possível observar alguns avanços dos programas sociais na tentativa de eliminar ou diminuir a fome e a pobreza no mundo. A assistência social tem um histórico de grandes mudanças e transformações que auxiliaram na sua estrutura recentemente.

### 3 A questão social da pobreza: da *poor law* às políticas de assistência social no Brasil

O termo “questão social”, segundo Montañó (2012), começou a ser empregado dentro do pensamento conservador, no momento em que a burguesia perdeu seu caráter revolucionário e passou a criar uma racionalidade mistificada da realidade. Nesse período, o termo era utilizado para separar questões econômicas das questões sociais.

Através desses estudos, tratar a questão da pobreza e da miséria passa a ser visto “não como resultado da exploração econômica, mas como fenômenos autônomos e de responsabilidade individual ou coletiva dos setores por elas atingidos” (MONTAÑO, 2012, p. 273). A partir de então, esses fenômenos passaram a ser trabalhados como elementos produzidos pelo comportamento de certos sujeitos.

Montañó (2012) cita que, a partir desse pensamento, as causas da pobreza estariam então relacionadas a três tipos de fatores a que o indivíduo estaria vinculado:

Primeiramente a pobreza no pensamento burguês estaria vinculada a um déficit educativo (falta de conhecimento das leis “naturais” do mercado e de como agir dentro dele). Em segundo lugar, a pobreza é vista como um problema de planejamento (incapacidade de planejamento orçamentário familiar). Por fim, esse flagelo é visto como problemas de ordem moral-comportamental (mal-gasto de recursos, tendência ao ócio, alcoolismo, vadiagem etc. (MONTAÑO, 2012, p. 272)).

A pobreza passa nesse momento a ser responsabilidade de cada indivíduo, e a organização de ações filantrópicas e de caridade ganham espaço nesse contexto (MONTAÑO, 2012). O autor cita que, na Europa de 1601, surge a *Poor Law* (Lei dos Pobres), como aparato designado a amparar trabalhadores/as pobres. A Igreja era o apoiador central dentro do sistema. Entretanto, durante os seus dois séculos de vigência, o Parlamento inglês começa a entender que essa lei poderia ser considerada a causa da própria pobreza no país, pois eles acreditavam que o auxílio estimulava os hábitos dos pobres, fazendo com que eles se acostumassem com a situação, mantendo o estado de pobreza. A pobreza, então, transforma-se em sinônimo de marginalidade que provoca a desordem social (MONTAÑO, 2012, p. 273).

Com o segundo pós-guerra e a expansão capitalista em que o modelo fordista predomina, Montañó (2012) cita que o Estado nesse período assumiu algumas funções essenciais para essa nova fase de acumulação e se esforça para impedir conflitos entre a classe trabalhadora. Nesse momento, a questão social passa a ser pensada dentro de uma ordem social, e as políticas keynesianas entram em ação.

Esping-Andersen (1991), ao analisar as mudanças na sociedade europeia pós-



industrial do século XXI, apresenta os desafios a serem enfrentados pelo Estado Providência, não só nos países desenvolvidos. Entre as mudanças, a entrada massiva da mulher no mercado de trabalho e o aumento das famílias monoparentais são assuntos trabalhados por ele, por isso, ao analisar a sociedade europeia, o autor toca em assuntos referentes também às sociedades emergentes, como o Brasil, no qual, como já foi citado, houve nos últimos anos um aumento do ingresso das mulheres brasileiras no mercado de trabalho.

Outra autora, que analisa a sociedade europeia do século XX e que também estuda a América Latina, é Elizabeth Jelin (2010). Ela cita que, na chamada “família nuclear”, a divisão de trabalho entre os gêneros já não é a mesma do século XX. Segundo a autora, já não é mais tão fácil, exceto para as classes médias e altas, um grupo doméstico ser mantido com apenas um salário. Nas classes populares, os níveis mais baixos de salários impedem que apenas um membro da família mantenha a renda da unidade doméstica. Desse modo, Jelin (2010) acredita que a entrada do/da chefe/a de família no mercado de trabalho deve ser acompanhada da entrada de outros membros também. E estes podem ser filhos/as maiores de idade, filhos/as menores de idade, assim como as esposas e companheiras, quando estas têm onde deixar os/as filhos/as pequenos/as.

Tal fato pode servir para explicar o aumento no número das mulheres no mercado de trabalho também no Brasil. Jelin (2010) ainda acrescenta que, quando não é possível a entrada de mais um membro da família no mercado de trabalho, essa família sofre grandes riscos de entrar em uma situação de vulnerabilidade social. Isso pode ser explicado, segundo Saraceno (2010), porque no núcleo da família conjugal pode haver três tipos de relação de convívio no que se refere à divisão dos papéis entre os cônjuges. A primeira é o tipo igualitário, em que existe uma divisão democrática das tarefas domésticas, cuidados com os/as filhos/as e trabalho fora; o segundo modelo pode ser caracterizado por ambos os cônjuges exercendo trabalho fora, porém a mulher ainda é responsável pelo cuidado da casa e dos/as filho/as (neste caso a mulher é sobrecarregada pela rotina dupla de serviço, sendo a do lar não paga); o terceiro e último modelo é o assimétrico, em que as tarefas são divididas tradicionalmente, a mulher fica responsável somente pelo espaço privado da casa, enquanto o homem se preocupa com a esfera pública.

Em casos de divórcio, esse risco à pobreza e à vulnerabilidade social se agrava para as mulheres. Para Esping-Andersen (1991), a pobreza se concentra nas mulheres sozinhas com filhos/as e em pessoas com baixa qualificação para o trabalho. O autor ainda aponta :

A política de emancipação do regime socialdemocrata dirige-se tanto ao mercado quanto à família tradicional. Ao contrário do modelo corporativista-

subsidiador, o princípio aqui não é esperar até que a capacidade de ajuda da família se exaure, mas sim de socializar antecipadamente os custos da família. O ideal não é maximizar a dependência da família, mas capacitar a independência individual. Neste sentido, o modelo é uma fusão peculiar de liberalismo e socialismo. O resultado é um *welfarestate* que garante transferências diretamente aos filhos e assume responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, os velhos e os desvalidos. Por conseguinte, assume uma pesada carga de serviço social, não só para atender as necessidades familiares, mas também para permitir às mulheres escolherem o trabalho em vez das prendas domésticas (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 110).

Segundo o autor, esses dados demonstram que essa realidade interfere diretamente nos sistemas de proteção social dos Estados, pois direcionam onde devem acontecer as intervenções estatais das políticas sociais. Com o aumento das famílias monoparentais, sobretudo chefiadas por mulheres, os formatos dos sistemas de Providência são modificados.

Utilizando o método estatístico do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), que desenvolveu um levantamento em 67,6% dos 5.565 municípios brasileiros em 2010, foi possível observar um aumento expressivo de famílias com responsáveis do sexo feminino, como mostra o quadro comparativo do Senso de 2000 e 2010.

É importante ponderar que, a partir do Censo de 2010, houve uma possibilidade de identificação de várias categorias de parentesco dos moradores dos domicílios em relação à pessoa responsável por eles, como, por exemplo, indicar cônjuge ou companheiro/a do mesmo sexo. Entretanto, na operação de campo, o IBGE não utilizou o procedimento de identificação das famílias no domicílio como acontecia nos censos anteriores (IBGE, 2017).

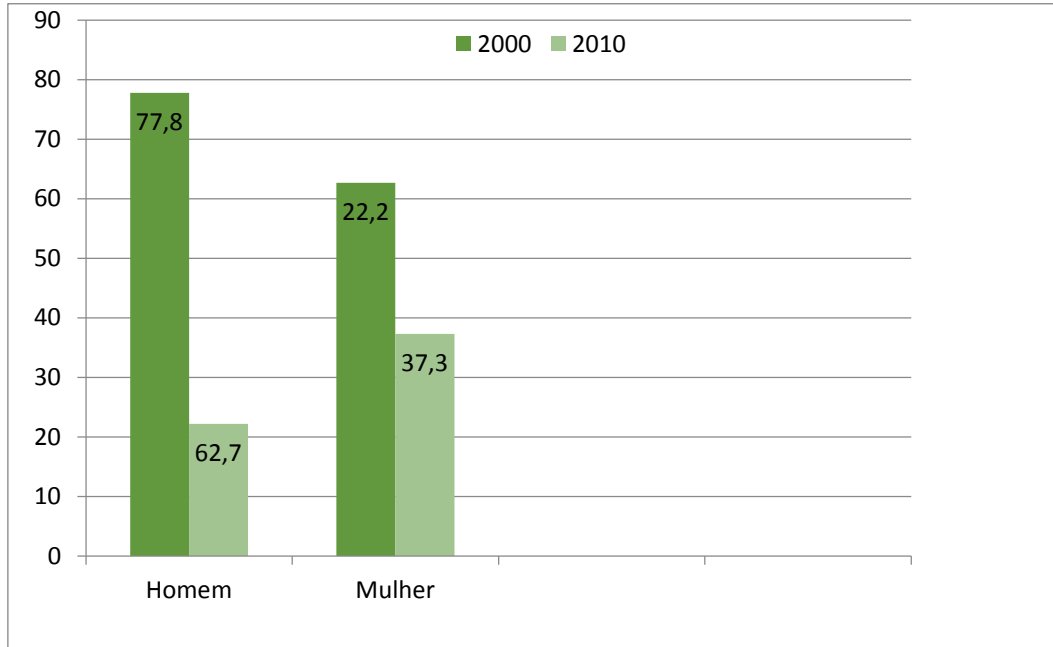
Mesmo sabendo que em cada domicílio pode haver mais de uma família, levando em consideração as relações de parentesco e as conjugalidades existentes, o Censo Demográfico de 2010 limitou-se aos domicílios e às pessoas. Neste caso, a identificação das famílias aconteceu posteriormente, por meio de processamentos de variáveis de composição da unidade doméstica (relações de parentesco). Portanto, foram inseridas neste ano novas perguntas no questionário. O principal objetivo foi constituir os núcleos familiares secundários. Para ser possível a comparação com os censos anteriores, foi elaborado um algoritmo para a identificação dos núcleos familiares de forma derivada e determinística<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> O resultado desta metodologia está disponível na base de microdados do Censo Demográfico 2010, expresso pela variável “número da família”. Esse algoritmo buscou se alinhar aos conceitos de família apresentados no documento Principles and recommendations for population and housing censuses: revision 2, publicado pela Divisão de Estatística das Nações Unidas (United Nations Statistics Division - UNSD), em 2008, nos quais uma família é formada por dois ou mais membros com relação de consanguinidade ou por adoção entre eles (IBGE, 2017).

Segue o gráfico.

**Gráfico 1-** Proporção de famílias únicas e conviventes por sexo do/a responsável  
Brasil – 2000/2010



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

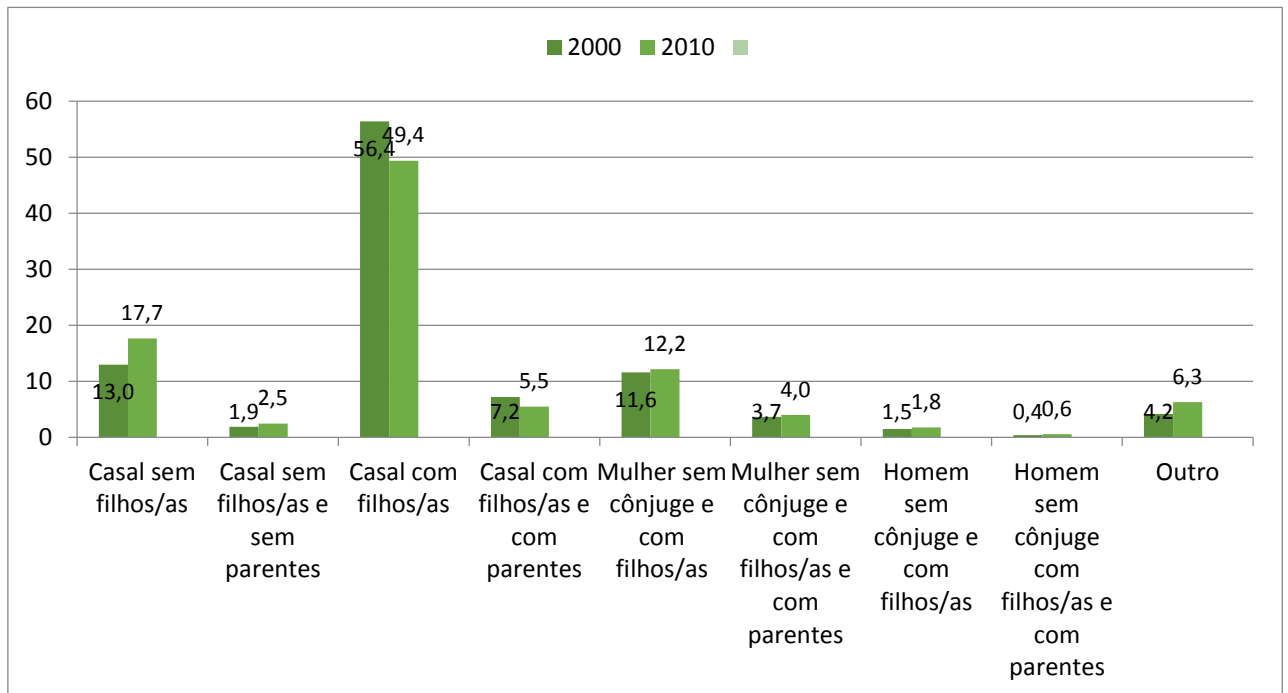
De acordo com os dados, em muitas dessas famílias com responsável mulher havia a presença de cônjuge, e esse aumento pode ter se dado devido a

A uma mudança de valores culturais relativas ao papel da mulher na sociedade brasileira. “O ingresso maciço no mercado de trabalho, o aumento da escolaridade em nível superior combinados com a redução da fecundidade são fatores que podem explicar este reconhecimento da mulher como responsável pela família” (IBGE, 2012, p. 23).

Esses pontos também foram observados por Esping-Andersen (1991) e, por esse motivo, o autor dá grande importância à expansão das políticas sociais e aponta que elas devem ser vistas pelo Estado não como uma despesa, e sim como estratégia de crescimento econômico futuro para o país. O próximo gráfico também apresenta um aumento, mesmo que sutil, das famílias formadas no Brasil entre 2000 e 2010 por mulher sem cônjuge e com filhos (11,6% em 2000 e 12,2 em 2010), mulher sem cônjuge e com parentes (3,7% em 2000 e 4,0 em 2010) e uma diminuição significativa de famílias formadas por casal com filhos (56,4% em 2000 e 49,4% em 2010) e casal com filhos e com parentes (7,2% em 2000 e 5,5% em 2010). Lembrando que neste gráfico também foi utilizado uma metodologia específica para

tornar possível a comparação do Censo de 2010 com o anterior.

**Gráfico 2** – Distribuição das famílias únicas e conviventes principais, por tipo  
Brasil – 2000/2010



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Com esse panorama nacional, pensar em políticas estatais voltadas às mulheres demonstra a preocupação que o país enfrenta com essas mudanças sociais. Porém, mais do que isso, é preciso pensar também na multiplicidade das interseções culturais dentro desse contexto, pois, como aponta Mariano (2008),

Em virtude de a estrutura das desigualdades em nossa sociedade ser multidimensional, logo a intervenção estatal atinge diferentemente as mulheres, de acordo com seus posicionamentos sociais por classe, raça/etnia, religião, orientação e faixa etária (MARIANO, 2008, p. 41).

Desse modo, a categoria “mulher” pode ser pensada em diferentes modalidades, não reprimindo as diferenças no interior do grupo “mulheres” (MARIANO, 2008). A busca de reconhecimento dessas minorias, como etnia, “raça”, sexo, faz parte do que Fraser (2012) considera justiça social, mas também está dentro do que a autora chama de justiça econômica, em contrapartida à exploração e à miséria sofrida por essas minorias, pois esses grupos

buscam, além de reconhecimento e valorização dessas diferenças, também uma justiça social e econômica.

No entendimento de Fraser (2012), para que ocorra uma superação das injustiças econômicas, o Estado deve passar por mudanças estruturais: reorganização da divisão do trabalho, distribuição de renda, submeter as decisões de investimento a um modelo democrático, além de mudar o funcionamento da economia.

Para que essa realidade seja possível, é necessário “redistribuição”. Já as injustiças sociais dependeriam de mudanças culturais ou simbólicas que reavaliariam essas identidades desprezadas, só assim seria possível a promoção de uma valorização das diferenças. Entretanto, quando, por exemplo, a valorização trata da questão da mulher, valorizar a “sua singularidade” pode fortalecer concepções conservadoras sobre as diferenças sexuais, e assim cristalizar as posições sociais de mulheres e homens na sociedade (MARIANO, 2008, p. 28).

Portanto, Fraser (2007) defende que são necessárias ações tanto dos grupos sociais, como do Estado e Governo para a busca desse reconhecimento, que não pode ser equivocado, tanto no âmbito cultural, quanto econômico e social. Isso porque vivemos em uma ordem social globalizada que é marcada por diversas desigualdades. A partir dessa questão, Fraser (2007) afirma que, para se alcançar a justiça, é necessário tanto redistribuição de bens e riquezas sociais como reconhecimento valorativo-cultural dessas diferenças.

Com base nesse ponto, pensando na realidade brasileira, Soares (2010) acredita que o bem-estar de uma família em um mundo de incertezas deveria ser provido por diferentes fontes que não apenas o trabalho, mas também por ações do Estado. Nesse sentido, soa necessário pensar num sistema de proteção social que auxilie os indivíduos e as famílias ao longo do seu ciclo de vida, sobretudo nos períodos de maior vulnerabilidade, como infância e velhice. Assim,

Um sistema de proteção social se direciona a todos os indivíduos, sejam eles pobres e vulneráveis ou não, e tem como objetivo fundamental a garantia dos seus padrões de vida frente a quaisquer situações em que tais padrões possam sofrer reveses ou rupturas. E não só pela ótica de justiça social, mas também porque tais rupturas, se não revertidas a tempo, geram inúmeras externalidades negativas, como o desaquecimento da economia, gastos com saúde, baixos níveis de aprendizado e produtividade, aglomerações urbanas precárias, etc. (SOARES, 2010, p. 11).

As fases da infância e velhice não são os únicos momentos vulneráveis no ciclo de vida de uma pessoa ou família. A doença, o desemprego, a falta de qualificação para o trabalho também são fatores que, para a autora, geram a vulnerabilidade. O Programa Bolsa

Família e as ações desenvolvidas pelos CRAS têm por objetivo auxiliar no enfrentamento dessas situações. Soares (2010) acrescenta que essas ações devem ser providas pelo Estado, pois esse tipo de proteção por via privada de alguns serviços e seguros poderia acontecer ineficientemente, podendo aumentar a injustiça e, em alguns casos, restringir parte da população. Esses serviços de proteção social podem incluir assistência médica, educação, e assistência social. Para transferências monetárias, Soares (2010) aponta os seguros sociais contributivos, que seriam seguro-desemprego, aposentadorias e pensões, e também os seguros não contributivos, como o PBF, que não exige contribuição prévia por parte das famílias e indivíduos que recebem o benefício. A autora acrescenta que, no Brasil, esse formato é o principal instrumento utilizado para o enfrentamento e alívio imediato da pobreza.

Soares (2010) aponta que os primeiros programas sociais no Brasil, que visavam a uma renda mínima para a população vulnerável surgiram em meados de 1990. Essa renda mínima já estava relacionada à frequência escolar das crianças. Com o Programa Bolsa Família, essas condicionalidades se estenderam para o acompanhamento das vacinas, das grávidas e das nutrizes das famílias cadastradas no CadÚnico, caracterizando uma política focalizada nessas famílias em situação de vulnerabilidade, que seguia uma tendência internacional.

Essa tendência de transferência de renda focalizada, em detrimento da tendência universalista, foi bastante debatida nos sistemas de proteção social europeus. Segundo Soares (2010), os sistemas universais de transferência foram adotados na Europa, mas a focalização nas famílias que permaneciam pobres após o recebimento de transferência universal era necessária. Tais políticas, como afirma Soares (2010, p. 14), tinham um papel secundário dentro das políticas sociais, mas, com o cenário de grandes crises internacionais que levaram ao aumento do desemprego, conseqüentemente da exclusão social, a focalização passou a ser um eixo central no sistema de proteção social.

Para a autora, nesse contexto de crise,

A focalização analisada somente pela ótica da eficiência, do melhor “uso” do gasto público ao direcioná-lo diretamente e somente aos mais pobres, retira da política social o papel “estabilizador” e preventivo que ela sempre teve, que, dessa forma, passa a ser pensada apenas como “colchão” para amortecer os efeitos das crises, ou mesmo como “rede”, numa clara deturpação do seu conceito original (SOARES, 2010, p. 14).

Porém, para que esses sistemas focalizados funcionassem de maneira verdadeiramente focalizada, os países precisaram desenvolver mecanismos e condições para a organização e seleção dessa população, a fim de proporcionar uma ordem correta para as famílias receberem

os serviços. Soares (2010) cita que o Brasil, assim como os demais países da América Latina, empenhou-se em desenvolver e melhorar os mecanismos de seleção e controle dessas políticas. No caso do Brasil, há o diferencial assegurado pela Constituição de 1988: acesso universal ao Sistema Único de Saúde (SUS), assim como ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Além dessa particularidade assegurada por lei, o Programa Bolsa Família é um modelo de política de transferência de renda focalizada com condicionalidades que é exemplo para o mundo. Desde a sua criação até os dias de hoje, esse Programa vem passando por mudanças a fim de melhorar e promover o seu alcance a toda população que esteja em situação de vulnerabilidade social e econômica no país.

### 3.1 Da origem do serviço social à sua descentralização no Brasil: breves notas

Segundo Mariano (2008), em uma sociedade democrática, os direitos sociais devem ser assegurados de acordo com seus princípios, por meio de sistemas sociais de proteção social. Pelo menos é o que se espera que seja, por meio do sistema nacional de proteção social, que, no Brasil, de acordo com a autora, inclui a Previdência Social, o Seguro Desemprego, o Sistema Único de Saúde (SUS), educação e, também, mais recentemente, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Em relação ao Seguro Desemprego e à Previdência Social, a gestão cabe exclusivamente ao Governo Federal. Quanto a saúde, educação e assistência social, os estados e os municípios dividem responsabilidades do ponto de vista financeiro e de gestão (MARIANO, 2008). Para muitos/as estudiosos/as que analisam o cenário político nacional, há concordância no pensamento de que o acesso aos direitos sociais é fundamental para a cidadania. Existem, porém, divergências em relação às formas de acesso e às responsabilidades que cabem ao Estado, à família e à sociedade.

Como consequência dessas divergências, Mariano (2008) aponta que o conjunto de políticas representa diferentes níveis de consolidação de direitos. Segundo a autora,

Baseando-se em uma sistematização de outros autores, Anete Brito Leal Ivo (2004) aponta três núcleos que configuram tipos de direitos distintos. O primeiro núcleo comporta as políticas que “respondem pelos direitos sociais básicos” e corresponde à previdência social, SUS, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e seguro desemprego. O segundo corresponde a programas como Reforma Agrária, Merenda Escolar e Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. São programas relacionados a direitos sociais constantes na Constituição, porém podem sofrer cortes de recursos orçamentários. O terceiro núcleo é composto por programas emergenciais, os quais correspondem aos programas focalizados na linha da pobreza (IVO, 2004, p. 60), tais como o Programa Bolsa Família (PBF)

(MARIANO, 2008, p. 62).

Esse terceiro núcleo, segundo a autora, é o mais frágil no que se refere a direito social, porém continua sendo um caminho viável para a redução dos níveis de pobreza no País a curto prazo.

O serviço social, como o conhecemos hoje, teve início no final do século XIX, Dos Santos e Santos (2012) apontam as grandes mudanças que o sistema capitalista proporcionou como pontapé inicial, pois nesse período muitas questões sociais vieram à tona a partir da Revolução Industrial na Europa

Os mesmos autores citam que, com a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, a sociedade europeia e a norte-americana sofreram diversos impactos. Nesse período, segundo Dos Santos e Santos (2012), o serviço social servia à classe burguesa, e seus serviços eram utilizados de forma indireta para manter a ordem e controlar a classe operária que estava na época em constante ascensão. Foi dentro desse contexto social que surgiu o serviço social como profissão.

Esse reconhecimento do serviço social como profissão mostra a importância social que esse serviço oferece ao País. Como afirma Bogado (2006, p. 14), “o fato de uma profissão ser regulamentada (pois nem todas o são) é indicador de importantes condições que esta alcançou. A primeira é a legitimidade, o reconhecimento da utilidade que a profissão tem para o Estado e a sociedade em geral”. E este serviço social, segundo Dos Santos e Santos (2012),

Originalmente parametrado e dinamizado pelo pensamento conservador, adequou-se ao tratamento dos problemas sociais quer tomados nas suas refrações individualizadas (donde a funcionalidade da psicologização das relações sociais), quer tomados como sequelas inevitáveis do ‘progresso’ (donde a funcionalidade da perspectiva ‘pública’ da intervenção) - e desenvolveu-se, legitimando-se precisamente como interveniente prático-empírico e organizador simbólico no âmbito das políticas sociais (SANTOS; SANTOS, 2012, p. 2).

Foi com esse caráter inicialmente filantrópico e humanizado, ligado à Igreja Católica, que o serviço social chegou ao Brasil, no século XX. E, desde o seu surgimento na América, Dos Santos e Santos (2012) acrescentam que essa profissão nunca teve o mesmo perfil que na Europa.

Nesse período, sobretudo nas duas primeiras décadas do século XX, como apontam os autores, surgiram diversos movimentos sociais, como o movimento das mulheres que se espalhou por vários países da Europa e impulsionou em grande medida o surgimento do serviço social, e grupos sindicais que lutavam por melhoria nas condições de trabalho.



Dos Santos e Santos (2012) assinalam que, no Brasil, o serviço social também surgiu dentro do processo de industrialização, quando o crescimento da população nas áreas urbanas também estava presente. Percebeu-se nesse período a necessidade da classe burguesa de controlar a classe operária, e essa foi a principal função da profissão no País. A autora e o autor ainda acrescentam que o Governo Federal atendeu a algumas reivindicações da população, como alimentação, saúde e moradia, devido à situação social e econômica que o País enfrentava, mas ressaltam que o caráter controlador da camada dominante sempre esteve presente.

Com a Era Vargas, de 1930 a 1945, o País começou a assumir e coordenar funções administrativas, econômicas e sociais até então deixadas de lado pelo governo. Em 1938, surgiu o primeiro Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS),

O CNSS era formado por pessoas ilustres e atuantes na área de assistência social, indicadas pelo presidente. Sua principal função era avaliar os pedidos de auxílio financeiro e encaminhar para o Ministério de Saúde e Educação. O presidente decidia a quantidade de recursos públicos federais que seriam repassados às entidades filantrópicas e assistenciais (BRASIL, 2006, p. 10).

Nesse momento, o intuito era centralizar e organizar todas as ações assistenciais, tanto públicas quanto privadas. Já em 1942, Dos Santos e Santos (2012) citam a Lei Brasileira de Assistência, que surgiu com a proposta dar apoio às famílias cujos chefes participavam da II Guerra Mundial. Durante esse período, “a relação do governo federal no campo assistencial acontecia diretamente com as instituições, sem qualquer controle social ou participação dos governos estaduais e municipais” (BRASIL, 2006, p. 10). Os recursos eram transferidos sem nenhum critério ou diagnóstico que indicasse as prioridades para o repasse de recursos.

Diante desse histórico, a autora e o autor destacam a forte influência europeia no surgimento do serviço social no País, porém foram as grandes mudanças que o sistema capitalista proporcionou que fez a profissão ganhar um caráter particular, visando assim às necessidades específicas do Brasil. Em seu início, tinha um caráter centralizado, que visava organizar todas as instituições e ações da área. A partir da criação do SUAS 1993, com a lei nº 8.742, 7, o sistema de assistência social passou a funcionar de modo descentralizado (BRASIL, 2014), que

Significa reconhecer que não há uma única esfera de governo que concentra todas as decisões, todos os recursos e o controle social. Descentralizar a política de assistência social com a participação popular significa criar formas de funcionamento válidas para todo o Brasil, que permitam às esferas de governo tomar decisões, investir recursos humanos e financeiros e garantir o controle social das ações. Assim, ao descentralizar, o que se

pretende é que os vários centros de decisão, financiamento e controle social sejam como linhas que tecem uma rede. O ponto onde estas linhas se entrelaçam concentra as forças dos municípios, Estados e da União. Este ponto liga todos a um mesmo objetivo, que é o pacto que você como conselheiro também assumiu quando decidiu atuar na política de assistência social (BRASIL, 2006, p. 6-7).

Essa descentralização possibilitou uma aproximação dos trabalhadores sociais com o público beneficiário, além de fortalecer a ação protetiva à população com maior risco social. A descentralização maximiza a visualização do nível de vulnerabilidade de cada região, além de levar em consideração as especificidades territoriais.

Segundo Mariano (2008), o modo como a recente estrutura política de assistência social se desenvolve é resultado de intensos debates sobre redistribuição de renda, que vêm fazendo parte das políticas sociais desde meados de 1970. Cavalcante (2009) aponta que o PBF constitui atualmente o principal programa de transferência de renda com condicionalidades no País, e também é o maior da América Latina, tanto em orçamento quanto em cobertura.

Segundo Cavalcante (2009), um dos principais objetivos do programa é oferecer proteção aos grupos familiares contribuindo para o seu desenvolvimento. Entretanto, é preciso questionar: por que o benefício é distribuído às famílias e não aos indivíduos? São todos os grupos familiares que podem receber o benefício?

Mariano (2008) afirma que existe uma tensão entre as categorias “indivíduo” e “família”. A autora cita que, nos anos de 1990, quando a pobreza se tornou a principal política na área da redistribuição de renda, a família sofreu uma revalorização no campo da proteção social, ou seja, a família se tornou responsável pela proteção social. Seguindo esse pensamento, não seriam então os indivíduos que teriam direito a uma renda, mas sim as famílias, sobretudo as que possuem crianças e adolescentes.

A atenção nesse sentido é voltada para que os indivíduos permaneçam dependentes da solidariedade do grupo familiar, produzindo, então, seres dependentes. Pensando nesses termos, a autora aponta que essa forma de política tem como consequência a produção de sujeitos dependentes e não autônomos, além de trazer a reflexão sobre quem é o sujeito de direito.

É certo que os programas de transferência de renda condicionada no Brasil definem a família como beneficiária. Nesse sentido, o Estado transfere as responsabilidades para a família, reprivatizando a questão social (MARIANO, 2008).

Não são, porém, todas as famílias que poderiam receber esses benefícios. O PBF é um

programa de transferência condicionada de renda que funciona de modo centralizado e focalizado. De acordo com Bichir (2010), esses tipos de programas sociais inserem-se numa categoria de programas sociais voltada à população mais pobre. Para a autora, no caso do PBF, houve uma opção pela gestão centralizada no Governo Federal. Com o governo Lula, as políticas sociais passaram a ser tratadas sob uma perspectiva da redução dos seus efeitos regressivos, objetivando aumentar a eficácia do gasto social e a efetividade dos programas e das políticas, focalizando nos grupos de menor renda no País (BICHIR, 2010).

A autora acrescenta que essa política desenvolvida de forma focalizada pode conter algumas controvérsias. Bichir (2010) cita:

Alguns críticos das políticas focalizadas de combate à pobreza argumentam que estas tenderiam a tratar somente uma parte do problema, deixando de lado medidas mais abrangentes e inclusivas — representadas por políticas universais —, e, no limite, tenderiam estigmatizar a população mais vulnerável. Outros autores acreditam que a focalização individual dos programas pode contribuir para desgastar laços comunitários ou mesmo gerar estigmatização e dependência — especialmente no caso de programas pouco articulados com outras políticas sociais e sem portas de saída (BICHIR, 2010, p. 122).

Apesar dessa controvérsia defendida por alguns/as autores/as, Bichir (2010) defende um caráter complementar entre as políticas universais e focalizadas. Nesta perspectiva, a focalização pode ser entendida como um critério de priorização, dentro de um esquema universalista, ou seja, funciona como uma estratégia de “focalização no universalismo”.

### 3.2 O Programa Bolsa Família

Segundo o MDSA, “o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país”. Ele está agregado ao Plano Brasil Sem Miséria que tem como objetivo elevar a renda e o bem-estar da população do País (BRASIL, 2015). Criado em 2003, durante o primeiro governo Lula, Rocha (2011) enfatiza que esse programa foi o resultado da incorporação de outros programas sociais vigentes desde 1995. A autora ainda acrescenta que tais programas de caráter focalizado já existiam no país desde meados da década de 1970, apesar do acesso limitado à população e pouca visibilidade. Os programas de transferência de renda começam a ganhar maior visibilidade, segundo Rocha (2011), a partir da Constituição de 1988, sobretudo após a regulamentação da LOAS em 1993. O Programa Bolsa Família, porém, desde sua criação, como declara Rocha (2011), “vem adquirindo crescente visibilidade internacional, suscitando

o interesse de especialistas em política social, por diversas razões” (ROCHA, 2011, p. 114). Esse programa tem por finalidade contribuir para o combate à pobreza no Brasil. Dentro das propostas do programa estão inseridos três eixos principais:

Complemento da renda — todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza. Acesso a direitos — as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social. Importante — as condicionalidades não têm uma lógica de punição; e, sim, de garantia de que direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Por isso, o poder público, em todos os níveis, também tem um compromisso: assegurar a oferta de tais serviços. Articulação com outras ações — o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza. (BRASIL, 2015c).

Mesmo com a gestão e as normas do Programa sendo centralizadas pelo CadÚnico, o acompanhamento e o monitoramento das famílias atendidas acontecem de forma descentralizada. Neste sentido, tanto o Estado, quando o Distrito Federal e os municípios possuem suas próprias atribuições nesse quesito (BRASIL, 2015c). O Governo Federal, através de um cartão magnético, transfere mensalmente uma quantia em dinheiro para as famílias beneficiárias do Programa de acordo com o número de membros da família, a idade dos/as dependentes e a situação da mãe (se é gestante ou está amamentando). Esse Programa tem como proposta um “alívio” imediato da pobreza, além do acesso a serviços básicos, como saúde, educação e assistência social através das condicionalidades exigidas.

De acordo com o *site* do MDSA,

As condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social (BRASIL, 2015a).

As condicionalidades impostas pelo programa de algum modo buscam proporcionar à população mais pobre acesso aos direitos básicos vigentes na Constituição de 1988. De acordo com esse documento, a assistência social é dever do Estado e direito de todo cidadão, porém, alguns programas funcionam de forma seletiva, como o PBF. Ela será prestada a quem

dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Seus principais objetivos são:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2012, p. 24).

Para as famílias em situação de vulnerabilidade terem acesso aos serviços<sup>8</sup> assistenciais, é necessário o preenchimento do CadÚnico. Este aplicativo, que atualmente é informatizado, é um instrumento que auxilia na identificação das famílias de baixa renda em todo o território nacional. O preenchimento desse cadastro auxilia no reconhecimento da realidade socioeconômica das famílias cadastradas, com informações acerca de sua composição familiar: situação de seus membros, características da unidade doméstica, além do conhecimento do acesso dessas famílias aos serviços públicos básicos (BRASIL, 2012).

No Brasil, esse cadastro geralmente é preenchido nos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de cada município. Segundo Brasil (2011), o CRAS é responsável pela oferta e organização de serviços básicos de proteção social e atende famílias em situação de vulnerabilidade social.

---

<sup>8</sup> Programas que utilizam o CadÚnico como base de seleção das famílias: Programa Minha Casa; Minha Vida; Bolsa Verde – programa de apoio à conservação ambiental; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; fomento – programa de fomento às atividades produtivas rurais; carteira do idoso; aposentadoria para pessoa de baixa renda; Programa Brasil Carinhoso; programa de cisternas; telefone popular; carta social; Pro jovem adolescente; tarifa social de energia elétrica; passe livre para pessoas com deficiência; isenção de taxas em concursos públicos (BRASIL, 2015b)

#### 4 Os Centros de Referência de Assistência Social em Londrina

A partir da descentralização das ações de assistência social no País viabilizadas com a LOAS, uma nova forma de gestão das políticas de assistência social começou a se desenvolver em nível regional (LONDRINA, 2016). As ações dessas políticas se aproximam da população e possibilitam aos gestores articularem diversas políticas sociais de forma mais dinâmica e direcionada.

Os CRAS do município de Londrina oferecem atividades de convívio e trabalho socio-educativo com as famílias acompanhadas. O objetivo dessas ações está no fortalecimento da cidadania, no desenvolvimento de sociabilidade e na prevenção da situação de risco (LONDRINA, 2016).

Os CRAS estão localizados em territórios identificados com maior risco de vulnerabilidade social. As regiões foram definidas utilizando o mapeamento do Instituto de Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL). A cidade de Londrina e a região rural possuem um total de 11 CRAS (Centro A, Centro B, Norte A, Norte A extensão, Norte B, Sul A, Sul B, Oeste A, Oeste B, Leste e Rural). A sede do CRAS rural localiza-se próxima à prefeitura da cidade, e seus funcionários geralmente vão até a comunidade atendida com de veículo próprio.

Cada CRAS é responsável por um determinado território, e a média de abrangência de cada CRAS é de cinco mil famílias por território, seguindo a norma nacional, porém nem todas precisam necessariamente da prestação de serviço.

Todos os CRAS devem, por sua vez, implementar o Programa de Ação Integral à Família (PAIF), independentemente da fonte financiadora. Os dois juntos representam uma unidade de atendimento e um serviço que são inter-relacionados (BRASIL, 2016). Inicialmente definido como Núcleo de Apoio à Família (NAF) em 2001, em 2003 foi aprimorado para PAIF, como é conhecido hoje (BRASIL, 2016).

##### O PAIF busca ofertar

Ações socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência família e comunitária (BRASIL, 2016, p. 4).

Os trabalhos realizados com as famílias são fundamentados no respeito às diferenças de crenças e valores, buscam o fortalecimento do diálogo e o combate a qualquer tipo de

discriminação, violência ou preconceito (BRASIL, 2016, p. 4). As ações desenvolvidas no PAIF são a acolhida, momento em que acontece o primeiro contato com o/a beneficiário/a do serviço e são ouvidas as necessidades e demandas da população e de cada família participante do programa. A visita domiciliar também faz parte desse primeiro processo, e a recepção no CRAS. Também faz parte das ações o acompanhamento familiar. Nesta ação são ofertadas atividades planejadas e continuadas, com objetivos específicos, em especial grupos de famílias, que valorizam o convívio, o protagonismo, a autonomia, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e o desenvolvimento de projetos coletivos.

Entende-se que as famílias são protagonistas de suas histórias, porém sofrem os impactos da realidade social, econômica e social da qual fazem parte. O reconhecimento desses desafios é essencial para negar uma postura que individualiza os problemas vivenciados por essas famílias, o que gera estigma. Nesse sentido, o acompanhamento familiar pode acontecer de forma particularizada ou coletiva. (BRASIL, 2016, p. 13).

Outra ação desenvolvida pelo PAIF são as atividades coletivo-comunitárias, em que são realizadas reuniões de planejamento, assim como palestras, campanhas socioeducativas e eventos comunitários (BRASIL, 2016, p. 14). A observação participante que desenvolvemos nos CRASs para a pesquisa fizeram parte desse contexto das ações desenvolvidas pelo PAIF, assim como em alguns momentos de preenchimento do CadÚnico. Foi importante participar desses momentos porque essas ações coletivas com a comunidade atendida buscam, além de uma aproximação entre os próprios/as moradores/as, o melhor reconhecimento das necessidades específicas de cada território.

O PAIF também realiza encaminhamentos para os benefícios socioassistenciais, isso inclui desde políticas setoriais até programas de transferência de renda. É certo que esse encaminhamento depende do investimento de cada serviço, seja em nível federal, estadual ou municipal, visando à inclusão e ao desenvolvimento social (BRASIL, 2016, p. 15).

## 5 Respeito ou compaixão: Análise da discricionariedade

Ao pesquisar a formação do caráter em Chicago, Richard Sennett (2004) aponta que os/as beneficiários/as da previdência social nos Estados Unidos reclamam com frequência do fato de não serem tratados/as com respeito, apenas por serem pobres, velhos/as ou doentes. O autor ainda afirma que “a sociedade moderna carece de expressões positivas de respeito e reconhecimento pelos outros” (SENNETT, 2004, p. 13), como se, para ter respeito, fosse necessário antes ser autossuficiente, ou seja, não depender de benefícios ou assistência social.

O autor relata no livro “Respeito: A formação do caráter em um mundo desigual” um caso ocorrido no conjunto habitacional *Cabrini Green* em Chicago, originalmente planejado para abrigar um misto de brancos/as, negros/as e pobres do pós-guerra e o lugar onde viveu parte da sua infância e adolescência. Segundo ele, uma garota negra quase morreu devido a um corte no pescoço.

Os colegas a levaram ao hospital fazendo sinal a um ônibus que passava; o hospital não chamou os pais, mas a polícia, a polícia por sua vez chamou a escola em vez dos pais, e a escola chamou um pelotão de assistentes sociais, que invadiram a comunidade. Deste modo, os pais souberam do incidente somente depois que havia terminado e fora conduzido por profissionais (SENNETT, 2004, p. 26).

O que se nota com esse exemplo é a falta de respeito que os órgãos públicos tinham em relação a essa população, por vezes vista como não sendo autossuficiente, sendo necessária, então, a intervenção pública em quase todos os eventos das suas vidas. Essa falta de respeito muitas vezes é vista como compaixão, mas, de acordo com o autor, essa compaixão pode ser em si desrespeitosa. Sennett (2004) continua:

Tanto minha mãe como sua filha profissional eram pessoas de uma classe mais alta que tinham o poder de desrespeitar os pobres, como escreveu minha mãe; apesar de terem dedicado sua vida aos pobres, a caridade em si tem o poder de ferir; a piedade pode gerar desprezo; a compaixão pode ser intimamente relacionada à desigualdade. Para se por em prática a compaixão, talvez seja necessário reduzir o sentimento, lidar friamente com os outros. Cruzar a fronteira da desigualdade pode exigir reserva por parte da pessoa mais forte que faz a travessia; a reserva admitiria a dificuldade, a distância pode indicar respeito, embora de um tipo peculiar (SENNETT, 2004, p. 35-36).

Pensando nesses termos sobre a realidade observada em Londrina, é possível refletir acerca do que Sennett (2014) propõe: um atendimento à população vulnerável realizado com respeito, ao invés de compaixão ou caridade.

A nova versão do CadÚnico, que diminui a intervenção das assistentes sociais nos dados transferidos à base nacional, possibilita um aumento da impessoalidade e diminuição da



discricionariiedade do serviço prestado à população. Para muitas pessoas, essa mudança pode representar um aumento de respeito à população atendida, pois, a partir dos estudos de Sennett (2004), o atendimento ganha certo grau de neutralidade, eliminando qualquer espécie de elemento humano de julgamento. Para outras, esse trabalho de respeito, sem a compaixão, apontado por Sennett (2004), pode soar como um atendimento frio e impiedoso para os/as atendidos/as por esses serviços.

Silvana Mariano (2008), ao realizar seu estudo investigativo sobre as condições da cidadania das mulheres pobres beneficiárias da assistência social em Londrina, em 2008, também defende a prestação neutra de serviço assistencial. A autora leva em consideração os aspectos limitadores da cidadania dessas mulheres. Ela acredita que a prestação desse auxílio “sem compaixão” e neutra de julgamentos subjetivos “seria um importante instrumento para eliminar a submissão e a humilhação e, quiçá, adquirir respeito (MARIANO, 2008, p. 194)”.

A autora também aponta:

É forçoso admitir que isto [a prestação neutra de assistência social] só seria possível em um cenário de universalização dos direitos assistenciais e que, em se tratando de seletividade, os julgamentos subjetivos continuam operando. Nestes casos, a questão então é saber como controlar tais julgamentos de forma que não se tornem arbitrários e não produzam sentimentos de injustiça (MARIANO, 2008, p. 194).

Acrescenta, ainda, que essa possível arbitrariedade, ou poder discricionário, estaria presente nas avaliações dos atendimentos assistenciais, o que ocasiona, por vezes, fatores subjetivos de julgamento. Para as beneficiárias desses serviços assistenciais, esses julgamentos subjetivos de valores poderiam causar um sentimento de injustiça. Desse modo, Sennett (2004) propõe que, com o aumento da impessoalidade, pode existir um aumento do respeito, do mesmo modo que a pessoalidade traz a compaixão.

Com a informatização do Cadastro Único, acredita-se que há um menor grau de discricionariiedade, pois os dados não passam pela assistente social antes de serem enviados para o sistema federal. O que pode acontecer em alguns casos é que a família, ou a responsável pela família, seja orientada pela assistente social sobre os dados que serão fornecidos antes que a entrevista de preenchimento aconteça. O CadÚnico é uma ferramenta autodeclaratória, entretanto, após a atualização, o aplicativo é cruzado com muitos dados, como CPF, Carteira de Trabalho, que auxiliarão na verificação das informações passadas. Em caso de irregularidade nos dados, estes só poderão ser alterados após denúncia ou orientação para atualização do cadastro com as informações corretas.

Em relação aos benefícios federais que utilizam o CadÚnico como instrumento de

seleção, o grau de discricionariedade das assistentes sociais sobre os/as beneficiários/as pode ser influenciado devido a mudanças observadas nos CRAS pesquisados.

Howelett (2012), que analisa o contexto dos Estados Unidos e Europa, acredita que, embora os políticos tenham um papel importante nas decisões que levam ao processo de implementação de uma política pública, e possam desempenhar um papel ativo na supervisão e avaliação, são os servidores públicos assalariados que desenvolvem a maior parte das atividades de administração pública. Essa prática acontece devido às leis que permitem a tomada de decisão e atribuem a órgãos estatais específicos o poder de pôr em prática essas decisões (HOWELETT, 2012, p. 180).

Michael Hill e Michael Lipsky são grandes nomes da análise da burocracia, sobretudo acerca dos/as “burocratas de nível de rua”<sup>9</sup>. De acordo com Lipsky (1976), as burocracias contemporâneas possuem características específicas que os distinguem e o fazem, portanto, um grupo analiticamente coeso para os estudos sobre as práticas burocráticas, governanças e políticas públicas. Policiais, professores/as, assistentes sociais são exemplos desses/as agentes.

Para Lipsky (1976), estes/as profissionais são uma espécie de representantes do Estado contemporâneo perante os/as outros/as cidadãos/as. Neste sentido, estes/as profissionais são o ponto-chave para a compreensão da realidade das políticas públicas no Brasil e no mundo. O autor trata da questão da discricionariedade ao abordar os dilemas individuais dos/as funcionários/as que executam diariamente com as políticas públicas em nível operacional. As assistentes sociais que atendem diariamente o público-alvo dos benefícios sociais do País lidam diariamente com conflitos decorrentes dessas interações, e esta abordagem, a partir destes/as agentes permite uma visão privilegiada do processo de análise do processo de implementação das políticas nacionais.

Araújo Filho (2014) aponta as três premissas básicas de Lipsky que definem o trabalho desses/as funcionários/as públicos/as na linha de frente do Estado:

1. Eles trabalham, em um curso regular de rotina, em interação constante com os cidadãos;
2. Embora faça parte de uma estrutura burocrática, estes funcionários atuam com certa independência dessa estrutura. Um elemento dessa independência é o poder que lhe foi concebido em tomar decisões, ou seja, o poder discricionário inerente a sua função na organização;
3. O

---

<sup>9</sup> *Street-Level Bureaucracy* ou “burocracia do nível de rua”, como foi literalmente traduzido pela literatura brasileira, foi um termo pioneiramente utilizado por Michael Lipsky que denomina uma classe específica da estrutura burocrática dos governos contemporâneos, mais especificamente os/as que fazem parte do processo de implementação das políticas públicas.

impacto potencial de suas decisões para os cidadãos com que lida é significativo. (LIPSKY, 1976, apud Araújo Filho, 2014).

Desse modo, o sentido da oportunidade e conveniência deve ser sempre direcionado à consecução de um fim público, e não pode ser relacionado, sob pena de ilegalidade, ao atendimento dos interesses pessoais do administrador. Porém, a prática diária que estes/as funcionários/as exercem sua função, é um ambiente geralmente desconhecido pelos formuladores dessas políticas, o que torna necessário os/as “burocratas de nível de rua” certo grau de discricionariedade que permita executar tais funções de acordo com a realidade presenciada.

Na prática observada em Londrina, no que se refere aos benefícios municipais, esse grau de discricionariedade ainda é percebido, tendo em vista que o acesso à concessão, ou não, de alguns benefícios ainda depende da autorização das assistentes sociais, para liberação. No caso do PBF, percebeu-se uma diminuição dessa discricionariedade. Entretanto, é importante destacar que na percepção das beneficiárias desses serviços não é claro e talvez até não exista a distinção entre benefícios federais e municipais. É como se o CRAS fosse um serviço único. Então, mesmo que exista essa diminuição da discricionariedade em relação aos benefícios federais, ela não é percebida pelas beneficiárias que ainda se utilizam de técnicas que acreditam que poderão facilitar o recebimento de algum benefício.

Lipsky (1980) acredita que o trabalho desses/as funcionários/as têm a responsabilidade de transmitir uma política de governo aos/as cidadãos/as. Neste sentido, no caso desta pesquisa, as assistentes sociais transmitem por meio do seu trabalho a política pública em questão. Este espaço, segundo o autor, é bastante conflituoso, pois sua função abarca além de normas estatais que devem ser seguidas, a prática diária permite e exige também uma margem de decisão em relação aos serviços prestados. Esta interface gera pressão tanto em relação a nível institucional quanto em relação aos/as cidadãos/as.

As assistentes sociais que trabalham nos CRAS observados são funcionárias municipais, e em suas mãos está um poder discricionário para decidir diversas ações que são desenvolvidas dentro das suas responsabilidades. É certo que, apesar dos esforços para realizar um trabalho totalmente isento de juízos de valor, é quase impossível agradar a todos e todas. Algumas pessoas podem considerar suas atitudes e ações respeitadas, enquanto outras poderiam caracterizá-las como frias e impiedosas.

Muitas vezes a formalidade e a neutralidade podem soar como desumanas. Entretanto pode ser o tipo de comportamento que algumas pessoas esperam em algumas relações, seja no

banco, no trabalho, e em diversas outras instâncias. Apesar de que, em nível empírico, na assistência social, os/as beneficiários/as podem não desejar um atendimento de compaixão, porém, um pouco de empatia pode ser desejada.

A assistência social é legalmente um direito no País, assim como a saúde, portanto, ela não deve ser pensada como caridade, como uma ação boa de pessoas boas. A neutralidade e a formalidade deveriam representar esse direito, assim como outro qualquer.

Sennett (2004) aponta alguns sinônimos que a sociedade e a sociologia têm de respeito: “*status*”, “prestígio”, “reconhecimento”, “honra” e “dignidade”. Existe também a questão da dignidade do corpo, assim como a dignidade do trabalho, que se entende que apenas alguns podem ter. E, nesse caso, segundo os estudos de Sennett (2004, p. 123), se na vida privada a dependência une as pessoas, na esfera pública, a dependência muitas vezes gera vergonha.

Sennett ainda cita a concepção de Daniel Patrick Moynihan de que a dependência é na verdade um estado de vida incompleto, ou seja, normal na criança, mas anormal no adulto. “Os pensadores liberais pressupuseram que a dependência, particularmente a dependência do governo, faz com que adultos se comportem como crianças” (SENNETT, 2004, p. 125). Diante disso, Sennett (2004), diferente de Moynihan, Kant e Locke, acreditam que um Estado que seja legítimo deve capacitar o/a jovem a se libertar do seu julgo, “para o primeiro, a imaturidade adulta é ‘auto-incorrida’, para o segundo as condições políticas e sociais obrigam os homens a se comportarem como meninos” (SENNETT, 2004, p. 127). Sendo assim, o maior receio de Locke é a falta de oportunidade do/a cidadão/a de agir como adulto/a.

Sennett (2004) apresenta um exemplo dessa falta de oportunidade do cidadão de se responsabilizar por si mesmo:

O paciente que não recebe nenhuma explicação do médico, o estudante ensinado mecanicamente, o empregado que é ignorado – todos se tornaram espectadores de suas próprias necessidades, objetos subjugados por um poder superior (SENNETT, 2004, p. 128).

Essa ideia se aproxima dos estudos de Ariès sobre o prolongamento da infância para além da puberdade na história moderna (SENNETT, 2004, p. 133). Também se aproxima das análises sobre as relações de gênero ao falar do desejo da propriedade privada na nossa sociedade. Sennett (2004) cita: “se há alguma essência na história do individualismo humano, grande parte dela consiste no impulso de possuir o lugar em que se habita” (SENNETT, 2004, p. 134). Aponta, ainda, que tradicionalmente os homens são os responsáveis pelo provimento de abrigo, essa é tradicionalmente uma competência masculina. (SENNETT, 2004, p. 135).

Entretanto, na realidade vivida pelo autor no conjunto habitacional *Cabrini* em Chicago, esse papel de provedor do lar muitas vezes era exercido por mulheres, que eram “mães solteiras” (SENNETT, 2004, p. 134). Seja qual for o motivo, naquele período muitas mulheres tinham essa responsabilidade. Esse papel da mulher como provedora no início do século passado, de acordo com Probst (2015), não era muito bem visto pela sociedade, mesmo assim, muitas delas conseguiram transpor as barreiras e se tornaram esposas, mães e donas de casa.

A autora cita a década de 1970, em que a mulher começou a conquistar um maior espaço no mercado de trabalho, porém os dados não são tão otimistas. Pesquisas recentes comprovam que há um número significativo de mulheres em cargos diretivos nas empresas, porém Probst (2015) afirma que, mesmo que no país as mulheres sejam 41% da força de trabalho, apenas 24% possuem cargo de gerência. Além disso,

O balanço anual da Gazeta Mercantil revela que a parcela de mulheres nos cargos executivos das 300 maiores empresas brasileiras subiu de 8%, em 1990, para 13%, em 2000. No geral, entretanto, as mulheres brasileiras recebem, em média, o correspondente a 71% do salário dos homens. Essa diferença é mais patente nas funções menos qualificadas. No topo, elas quase alcançam os homens. Os estudos mostram que no universo do trabalho as mulheres são ainda preferidas para as funções de rotina. De cada dez pessoas afetadas pelas lesões por esforço repetitivo (LER), oito são mulheres. Segundo uma pesquisa recente feita pelo Grupo Catho, empresa de recrutamento e seleção de executivos, as mulheres conquistam cargos de direção mais cedo. Tornam-se diretoras, em média, aos 36 anos de idade. Os homens chegam lá depois dos 40. No entanto, essas executivas ganham, em média, 22,8% menos que seus competidores de colarinho e gravata. A boa notícia é que essa diferença nos rendimentos vem caindo rapidamente. Por estar a menos tempo no mercado, é natural que elas tenham currículos menos robustos que os dos homens. A diferença nos ganhos tende a inexistir em futuro próximo (PROBST, 2015, p. 3).

Para além desse ponto, dados do Censo de 2010, do IBGE apontam que cerca de 40,9% das mulheres contribuem para a renda das famílias no País. A partir desses dados, enquanto nos anos 2000, 24,9% das mulheres chefiavam 44,8 milhões de domicílios particulares, em 2010 esse número saltou para 38,7%, que chefiavam 57,3 milhões de domicílios. “Segundo a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), em mais de 42% destes lares, a mulher vive com os filhos, sem marido ou companheiro” (PORTAL BRASIL, 2015).

Com base nesses dados, é possível acrescentar que, para Sennett (2004), dentro de uma sociedade interdependente e desenvolvida através do liberalismo político, a dependência em si aborrece, e é considerada motivo de vergonha, podendo então gerar sentimentos

ambivalentes sobre a autoridade. Os dados referentes ao Brasil sobre aumento da mulher no mercado de trabalho, assim como chefiando famílias, podem representar um exemplo dessa realidade.

Mariano (2008) afirma que, para a vida das mulheres, historicamente relacionada ao mundo privado, a vergonha da dependência pode ter significado distinto em relação aos homens:

A vergonha que as mulheres pensam que seus maridos sentiriam ao buscar atendimento da assistência social está associada aos primeiros fatores apontados por Richard Sennett, o desenvolvimento de capacidades e habilidades e a capacidade de cuidar de si mesmo, especialmente o segundo. Conforme aponta o autor, a dependência gera vergonha na sociedade moderna. Neste caso, o autor destaca a ambiguidade entre a esfera privada e a esfera pública. Na esfera privada, “a dependência une as pessoas”, enquanto que na esfera pública “a dependência gera vergonha” (SENNETT, 2004, p. 123). Isto parece atingir mais os homens do que as mulheres em razão das expectativas sociais produzidas em torno de suas funções e responsabilidades, de forma que a dependência envergonha mais o homem do que a mulher. Ou seja, há diferentes modos de medir o sucesso e o fracasso e, conseqüentemente, o maior ou menor respeito próprio, de acordo com relações de gênero. Isto é, o respeito é mediado pelas relações de gênero em sua estrutura cultural e simbólica que produz diferenciações de status, conforme expressão de Nancy Fraser (MARIANO, 2008, p. 208).

A autora, contudo, acrescenta que as mulheres também são atingidas por esse sentimento de vergonha e humilhação. Em diversas falas de beneficiárias que a autora entrevistou, foram expressos esses sentimentos negativos em relação à dependência de algum benefício e da assistência social. Em reuniões coletivas, em que os/as beneficiários/as têm que falar em público sobre seus problemas pessoais e/ou sobre pedir algum auxílio, as expressões observadas por Mariano foram de acanhamento e tristeza.

Mariano (2008) acredita que, para que exista o respeito nessa relação, é necessário que haja primeiro o “reconhecimento de ambas as partes de que a pessoa que procura a assistência social está em busca de algo a que ela tem direito” (MARIANO, 2008, p. 209), e não de caridade. Entretanto, esse reconhecimento nem sempre está presente na relação beneficiária e assistente social. No caso do benefício municipal do cupom de alimentação, Mariano (2008) acredita que as beneficiárias, quando vão à busca desse benefício, estão mais suscetíveis ao julgamento da assistente social, tendo em vista que a avaliação de cada caso é mais subjetiva e parte da escolha/decisão das próprias assistentes sociais. A solicitação do cupom de alimentação, por sua vez, acontece com uma frequência maior que outros benefícios.

A autora, entretanto, não isenta as beneficiárias de programas federais, segundo Mariano (2008):

Essas ocasiões configuram uma relação performática entre a usuária e a assistente social. Chamamos essa situação de ritual do pleito. A primeira empenhada em convencer a segunda de sua dependência quanto ao benefício e a segunda empenhada em convencer a usuária de que ela deve se preparar para ser menos dependente (MARIANO, 2008, p. 210).

O Programa Bolsa Família, como um dos seus objetivos, o ganho de autonomia de suas beneficiárias através do auxílio. Entretanto, de acordo com os estudos de Sennett, para a população que carece de serviços de assistência social e benefícios sociais, a necessidade desse subsídio pode gerar o sentimento de dependência, que muitas vezes ocasiona um anseio por reconhecimento.

Diante disso, Sennett (2004) fala sobre a psicologia moderna, que vê a dependência de um modo bem diferente dos liberais políticos. Enquanto os fundadores do liberalismo definiram etapas bem delimitadas entre infância e vida adulta, para a psicologia moderna, há uma constante transição entre a infância e a vida adulta.

Desse modo, enquanto para o liberalismo político existe um ritual de passagem bem definido entre infância e vida adulta, em que o passado é totalmente deixado para trás, pode-se pensar a vida na esfera pública como a criação de leis como a idade mínima para permissão do voto, maioria penal e até mesmo o estabelecimento de uma maioria para as relações sexuais. Para os psicólogos modernos, há um constante retorno à infância durante a vida adulta. E que, dependendo das diferentes culturas, esse retorno, ou a necessidade da dependência, pode ser vergonhoso ou não (SENNETT, 2004, p. 136).

Nesse sentido, Sennett (2004, p. 25) acredita que “a caridade em si tem o poder de ferir; a piedade pode gerar desprezo; a compaixão pode ser intimamente relacionada com a desigualdade”. Em razão desse pensamento, o autor indica que o princípio de qualquer *welfarestate*<sup>10</sup> deveria ser a prestação de auxílio sem compaixão. Essa é uma das posições favoráveis de quem é a favor das políticas de renda básica como uma política universal. Sennett (2004) aponta que, apesar disso, muitas pessoas não conseguem aceitar uma versão de respeito sendo “fria e impiedosa” na assistência social, não aceitando então a própria assistência social como uma função neutra.

Mariano (2008) aponta que é fato que o *welfarestate* nunca se consolidou no Brasil como um plano real de proteção social, porém a “tese da infantilização” se instalou no País, pelo menos na realidade londrinense observada por ela. Nesse sentido, a autora cita Mestriner

---

<sup>10</sup>Estado de Bem-Estar Social – “O *welfarestate* [estado de bem-estar social] não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

(2001) para falar das diferenças desse sistema no Brasil:

Enquanto os países capitalistas desenvolvidos constroem o Estado de Bem-Estar Social (Welfarestate), no modelo keynesiano de economia de mercado, combinando crescimento econômico e pleno emprego, com políticas sociais que potencializam a produção e o consumo, aqui se forja gradativamente um Estado meritocrático, com a adoção de uma política seletiva e focalista, voltada às categorias com mais poder de reivindicação. Aqui, os serviços sociais são estendidos a alguns trabalhadores, privilegiando certas categorias, não se dirigindo a todos e nem a todas as necessidades (MESTRINER, 2001, p. 142-3).

Essa infantilização com que muito/as beneficiários/as são tratados/as demonstra que ainda existe na realidade londrinense uma relação que não é entre iguais, tendo como consequência uma relação que não forma as pessoas para serem capazes de “manter um respeito ao outro como iguais” (MARIANO, 2008, p. 211). A autora ainda aponta que existe nessa realidade uma relação de hierarquia, de subordinação. Essa promessa do chamado “Estado de Bem-estar Social” da Europa ocidental nunca existiu no Brasil.

Nesse sentido, Lena Lavinias (2004) acrescenta:

É notório que o sistema de proteção social latino-americano jamais se constituiu verdadeiramente num welfare, embora tenha se inspirado do modelo europeu nas suas origens, tomando os mesmos valores de solidariedade e coesão social. O Brasil não é exceção nessa matéria. De cunho corporativista-meritocrático, voltado aos segmentos formais da economia, nosso sistema de proteção social se caracteriza por ainda oferecer cobertura restrita, atendendo a uma parcela reduzida da população, da qual as pessoas pobres sempre foram, de facto, excluídas em razão dos seus vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho. Não sendo um grupo de pressão, sem posição sócio-ocupacional definida, as camadas pobres da população jamais foram sistemática e regularmente beneficiadas, e seu atendimento sempre foi justificado como um ato humanitário ou uma moeda política (LAVINAS, 2004, p. 67).

Deste modo, Mariano (2008, p. 153) aponta que, tendo o Brasil combinado um sistema de proteção social de caráter excludente e os efeitos da globalização, o País integrou-se às políticas neoliberais de ajuste econômico e redução do Estado, sem antes ter implantado o pleno emprego e a proteção social. Como resultado desse processo, a autora cita a dissolução dos sistemas de proteção, que seria o emprego e o seguro social, ou seja, a precarização do que já era precarizado.

## 5.1 Dados empíricos coletados

Apesar de os dados utilizados na comparação serem de 2006/2007 e 2015/2016, é



válido citar as observações retiradas de um estágio realizado durante seis meses do ano de 2012. Na época, ele era aplicado por meio de um formulário, com a média de vinte páginas. Iniciava-se com preenchimento dos documentos de cada membro da família, e em seguida eram realizadas perguntas acerca do domicílio, renda, escolaridade. A indicação fornecida pelos/as responsáveis do CRAS era que os dados de renda deveriam ser preenchidos a lápis, e somente após a análise da assistente social responsável pela região o cadastro poderia ser reescrito com caneta, e seus dados lançados no sistema municipal e federal. O tempo de atendimento a cada família cadastrada era em torno de trinta minutos. Caso a família possuísse mais de três filhos, o cadastro poderia durar até cinquenta minutos.

## 5.2 Observações no CRAS entre 2006 e 2007 por Mariano (2008)

Diferentemente das observações realizadas entre 2015 e 2016, Mariano (2008) não faz distinção entre as duas unidades de CRAS, isso para preservar o sigilo das pessoas que participaram da pesquisa. Mariano (2008) utilizou nomes fictícios quando se referia às beneficiárias e às funcionárias da assistência social. Para a realização do seu trabalho, foram selecionadas algumas situações retiradas do seu caderno de campo que poderiam oferecer informações da rotina dos serviços da assistência social.

Serão apresentadas a seguir algumas situações descritas por Mariano (2008) obtidas nas impressões iniciais na chegada a campo. Serão citadas apenas algumas personagens com quem a autora conversou, como Helena, Dora, Ana e Elisabete. As análises são apresentadas após a exposição das observações.

Na manhã de 06 de novembro de 2006, em uma reunião de acolhida num território de alta vulnerabilidade de Londrina, em um local fora da sede do CRAS, Mariano relata os seguintes dados:

Quase a totalidade das pessoas está requerendo o Cupom de Alimentos, ofertado nos valores de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) e R\$50,00 (cinquenta reais). Helena, uma usuária, chegou e sentou-se ao meu lado. Ela veio até o local à procura da assistente social, na tentativa de também obter um cupom. Porém, a funcionária que está hoje fazendo o atendimento neste local não atende as pessoas que vivem na região de Helena. Helena precisa ser atendida por outra profissional que não se encontra nesta reunião. Ela já esteve no CRAS e me mostrou o papel que carregava consigo em que constava que tem horário marcado para ser atendida pela assistente social no dia 07 de dezembro, às 14 horas. Helena parecia não ter noção do tempo e quando lhe disse que faltava um mês ela ficou desapontada. Queixou-se bastante do CRAS e declarou:

“a pior coisa que tem é depender da assistência social; é muita humilhação; você precisa se humilhar e ficar correndo atrás da assistente social e depende

tudo delas. As coisas são para quando elas querem, quando elas marcam. Se falarem que é para daqui a um ano, então é um ano. Eu sonho em não depender mais da assistência social”.

Helena disse estar tentando receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício do governo federal no valor de um salário mínimo mensal. Afirmou tomar “gardenal” e morar com a irmã, o cunhado e 6 sobrinhos. Ela pede dinheiro na rua com alguns sobrinhos. Helena tem 5 filhos que lhe foram tirados pelo Conselho Tutelar (MARIANO, 2008, p. 112-113).

Mariano (2008) cita que Helena voltou ao CRAS após três dias para solicitar cupom emergencial, mas, como havia mais pessoas na recepção, ela pediu que a recepcionista saísse da recepção para ouvir o que tinha a dizer, pois se sentiria constrangida em dizer com os/as outros/as beneficiários/as perto. A recepcionista disse que Helena poderia dizer ali na recepção mesmo em voz baixa, mas Helena disse que preferiria falar a sós: “eu sou pobre, mas não tenho que me rebaixar tanto assim não. Não quero falar para os outros ouvir” (MARIANO, 2008, p. 115), disse Helena.

Mariano (2008) descreveu Helena como uma usuária de postura mais reivindicativa, pois, ao receber resposta negativa ao solicitar 2 cupons de alimentos por causa do Natal, ela questionou: – “Não é direito do pobre ter comida, comprar sabão pra ficar limpinho e cheirosinho?” (MARIANO, 2008, p. 116). Nesse dia, Helena recebeu um cupom de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) mais o cartão com validade para 3 meses no mesmo valor.

A autora continua,

Helena mora com sua irmã, Alice, que tem 6 filhos e é casada. Alice recebe benefício do Programa Bolsa Família no valor de R\$ 95,00 (noventa e cinco reais) e do Bolsa Escola Municipal no valor de R\$ 100,00 (cem reais), totalizando R\$ 195,00 (cento e noventa e cinco reais). Helena e Alice são filhas de uma mulher que era moradora de rua e têm uma trajetória de mendicância e vivência de rua. Nesta ocasião as irmãs estavam vivendo em uma área de ocupação. Isto é visto como um avanço pela equipe do CRAS, pois agora elas conseguem estabelecer um convívio familiar em uma moradia. Helena faz tratamento psiquiátrico e toma um coquetel de medicamentos. (MARIANO, 2008, p. 116).

A recepcionista do CRAS, que conhece Helena, disse para a pesquisadora que Helena vive em situação de alta vulnerabilidade, mas que sua situação dependia de alguns procedimentos, pois sua ficha estava em outro CRAS da cidade. Com a insistência de Helena, a assistente social antecipou a concessão do benefício. Segundo a autora, a equipe do CRAS minimiza a postura exigente de Helena pelo seu problema psiquiátrico e não por ter consciência do seu direito. O que importa é que Helena teve sucesso na obtenção do benefício quase um mês antes do agendamento do seu atendimento. Mariano (2008) acredita que

Helena venceu a equipe do CRAS pelo cansaço, pois ela ia ao CRAS em média 3 vezes ao dia.

Na mesma reunião do dia 6, a autora cita outro fragmento coletado, em que conta a história de Elisabete:

Elisabete está grávida de 8 meses e também veio solicitar o cupom de alimentos. Ela mora com o marido e um filho e esta gestação é do segundo filho. Chegaram Dora e Ana, amigas de Elisabete. Dora estava brava porque seu cartão do Programa Bolsa Família foi bloqueado e isto já aconteceu 3 vezes. O bloqueio do cartão significa o corte no repasse do benefício. – “Além de eu trabalhar para elas (as assistentes sociais), ainda tenho meu benefício bloqueado<sup>11</sup>”. [...] (MARIANO, 2008, p. 113-114).

Mariano (2008) conta que Dora auxilia o trabalho das assistentes sociais entregando avisos para as beneficiárias do mesmo bairro. Dora disse que elas alegam que ainda falta documento no cadastro dela, mas ela não sabe o que é.

A autora comenta que essa conversa entre as beneficiárias era informal. Elas estavam conversando entre si. Quando perceberam a presença “estranha” da pesquisadora, elas se sentiram incomodadas, mas logo voltaram a conversar, pois perceberam que a presença dela não era um risco, não era assistente social e estava apenas fazendo uma pesquisa, e que seria preservado o sigilo das conversas.

Outra passagem interessante é sobre o recebimento ou não dos benefícios e o sentimento das beneficiárias em relação ao atendimento das assistentes sociais e estagiários/as:

As falas de Dora, Ana e Elisabete vão se cruzando em uma impressionante sintonia de opinião sobre o atendimento da assistência social:  
 – O cupom, tem gente que não precisa e recebe e tem gente que está precisando e não consegue receber. Com o (Programa) Bolsa Família também acontece isto. Elas (as assistentes sociais e estagiárias/os) vão fazer as visitas e se você tem piso em casa elas dizem que você não precisa (do benefício). – Falaram para a minha avó que como a casa tinha piso e estava limpinha, ela não precisava de benefício. Vê se pode? Quem é que come piso?! Eu não como piso! – Quando elas chegam na casa e encontram piso batido [piso de terra, sem cimento ou qualquer forma de revestimento], roupa suja pela casa, sujeira pra todo lado, as crianças sujas com “ranhos” [secreção nasal], aí elas dão [o benefício]. Se você cuida da casa e deixa as crianças limpinhas, aí você não consegue. – Vê essa mulher aí toda limpinha e criança bem cuidada [referiam-se a Mara], ela está aqui só para cumprir o

---

<sup>11</sup> O bloqueio do cartão acontece quando não há o cumprimento das condicionalidades ou quando são observadas irregularidades no cadastro ocorrendo a suspensão do pagamento. Para regular a situação, a usuária deve passar por atendimento no CRAS.

papel, mas ela não vai conseguir nenhum benefício, coitada... olha para ela, assim ela não vai conseguir nada. – Tem gente que não coloca piso na casa, não dá banho nas crianças e não limpa as coisas para continuar com o benefício (MARIANO, 2008, p. 114).

Através desses fragmentos do caderno de campo de Mariano, a autora elabora algumas questões que podem ser analisadas:

Em que medida a assistência social constitui-se em direito social a ser usufruído pela população atendida? Quais são os princípios de justiça que orientam os critérios, normas e práticas da assistência social? Que função esses critérios e normas de fato desempenham para o acesso aos benefícios? Quais são as implicações da afirmação de um direito da família para a conquista de cidadania por parte da população usuária da assistência social?

Diante dessas questões, a autora trata da noção de “pedir” ajuda muitas vezes caracterizada nos diálogos entre as beneficiárias. Segundo a autora,

A noção de que beneficiárias e usuários são sujeitos de direito já é bem cristalizada no nível discursivo dos órgãos gestores da assistência social, federal e municipal. Interessa-nos analisar o quanto esta noção está incorporada na prática da assistência social para pensar na possibilidade de conversão do “favor” e da “ajuda” em direito (MARIANO, 2008, p. 123).

Essa ideia de incorporar na prática a noção de direito pelas assistentes sociais no trato diário com os/as beneficiários/as de assistência social pode significar uma mudança nessas relações de poder e de conflito. Mariano (2008) observa, em suas anotações, os estereótipos que pairam sobre a assistência social e a população beneficiária. Além disso, foi observado, em muitas situações, que os critérios de recebimento dos benefícios não são entendidos pela população que utiliza esses serviços, assim como a aplicação das regras nos diferentes casos.

Segundo Mariano (2008),

A insuficiência dos recursos repassados para a população usuária a título de benefício assistencial [...] provoca a situação de presença constante nas unidades de atendimento da política, a fim de ampliar o período de concessão, acessar novos benefícios ou inserir-se em mais de um programa (MARIANO, 2008, p. 122).

Mariano (2008) também observou que a questão da seletividade na distribuição dos benefícios, os baixos valores transferidos e a pluralidade de programas assistenciais em concorrência uns com os outros são os principais fatores que podem explicar esses conflitos. As beneficiárias muitas vezes entram em competição entre si e tentam entender por que uma recebe mais de um benefício enquanto outra não recebe nenhum.

A autora acredita que é necessário romper a tradição do “favor” e da “ajuda”, para

entender os benefícios sociais, de fato, como direito. Para a realidade londrinense, esse rompimento pode significar um grande desafio. Observou, também, que, nos diálogos e entrevistas com as assistentes sociais e demais profissionais que atuam nessa área, esses/as profissionais, ao se referirem aos/as beneficiários/as, utilizam expressões que têm por base o verbo “pedir” benefícios e “pedir” ajuda.

Em conversa entre a autora e uma assistente social, que também acabou servindo como um momento de autorreflexão sobre sua prática profissional, foi abordada a noção de “benefício”, que, segundo a entrevistada, tem sua origem na ideia de benéfico, que é entendido como caridade, ou seja, não é um direito. A ideia de “beneficiário/a” e “usuário/a” também deve ser analisada, segundo a assistente social. Ela prefere referir-se como público alvo.

Essas reflexões proporcionaram uma visão das contradições que ainda acontecem. A Constituição Federal de 1998 e a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) caracterizam a assistência social como um direito e não um favor ou caridade. Esse é um desafio que ainda precisa ser vencido, e só assim poderá ser possível uma relação mais profissional com o público alvo dos serviços de assistência social no País e em Londrina.

### 5.3 Observações no CRAS entre 2015 e 2016

Enquanto as observações de 2006 e 2007 aconteceram durante cinco meses, as observações realizadas em 2015 e 2016 aconteceram em dois meses, dezembro e janeiro. Também foram utilizados dois CRAS para observação. As observações aconteceram durante os períodos da manhã e da tarde. Também houve participação em algumas reuniões de acolhida e foram registradas algumas conversas com assistentes sociais, beneficiárias e demais profissionais de assistência social. Foram utilizados nomes fictícios para a preservação do sigilo nos fragmentos coletados no caderno de campo.

Em uma observação datada de 2 de dezembro de 2015, pudemos ouvir uma conversa entre duas beneficiárias:

Jéssica: Acredita que elas cortaram meu Bolsa Família de novo? Eu não sei mais o que fazer, elas falam que falta documento, mas eu não sei mais o que fazer, cada vez é um documento diferente. Vamos ver se dá pra eu pegar cupom esse mês, porque é só pro mês que vem que tem data pra mexer no meu cadastro de novo. Até lá sabe Deus como vou botar comida na mesa.

Fabiana: Ué, mas você tem que falar com elas, faz uns três meses que bloquearam o meu e eu vim aqui bater boca, e depois de um mês eu voltei a receber. Mas faz tempo que não recebo cupom, mesmo que eu sempre peço. Ainda mais agora final de ano, as crianças querem doces e aquelas

porcariadas.

Jéssica: Ai vem começo de ano, comprar as coisas da escola. E como é que a gente vive? Ah, eu vou ter que falar com elas.

Fabiana: Eu acho que elas estão te marcando, Jéssica. Como é que pode. Quantas vezes que elas tiraram seu Bolsa Família?

Jéssica: três vezes.

Fabiana: então, elas estão te marcando.

No meio da conversa, a recepcionista do CRAS chamou Fabiana para o atendimento com a assistente social. Nesse momento, nos aproximamos de Jéssica, nos apresentamos e perguntamos se poderíamos fazer algumas perguntas, e Jéssica autorizou:

Pesquisadora: Você disse que a assistente social justificou o bloqueio do benefício por falta de documento, não é? [Jéssica respondeu afirmativo] Todas as três vezes que bloquearam foi por este motivo?

Jéssica: Sim, uma vez foi porque eu mudei de endereço e não tinha a conta de água nem de luz. Depois acho que foi disso também, e agora diz que é documento de luz de novo. Eu acho que são elas que não querem me dar mesmo. Vou tentar pedir pelo menos o cupom, porque tá feia a coisa lá em casa.

Neste momento, Fabiana saiu da sala de atendimento, e a assistente social pediu que Jéssica entrasse. Passados alguns minutos. Jéssica saiu da sala com um cupom nas mãos, ela sorriu pra mim e foi embora.

Em conversa com a assistente social, após a saída das duas beneficiárias, soubemos que o motivo do bloqueio do benefício de Jéssica era que seu filho mais novo não estava tendo frequência escolar e não cabia a ela nenhuma solução. E que Jéssica voltou a morar com o cônjuge<sup>12</sup>. Jéssica, porém, negou. A assistente social disse que iria fazer novamente uma visita domiciliar, mas que o benefício voltaria a ser depositado somente quando o filho mais novo voltasse a frequentar a escola, e quando Jéssica atualizasse seu cadastro, já que fazia mais de dois anos que não era atualizado.

O caso de Jéssica representa o de muitas mulheres que frequentam o espaço do CRAS. Negar a presença de cônjuge foi uma estratégia criada pelas beneficiárias para poderem receber o benefício, pois elas sabem que o recebimento do benefício depende da soma da renda familiar. O trabalho das assistentes sociais, nesse sentido, é averiguar a real situação da família, e investigar possíveis falhas. Porém, com o preenchimento e atualização do cadastro via *on-line*, o poder das assistentes sociais em relação à mudança dos dados cadastrados pode ter diminuído. Em caso de irregularidade, os dados somente poderão ser corrigidos por

<sup>12</sup> A assistente social comentou que Jéssica nega que voltou a morar com o cônjuge, entretanto em visita domiciliar, a assistente social ouviu de vizinhos que o cônjuge está morando na mesma residência, e este trabalha com carteira assinada. Segundo a assistente social, uma das vizinhas que lhe contou sobre o caso, disse que preferiu contar porque não acha justo Jéssica receber o benefício com o “marido” ganhando bem, enquanto que ela, doente, com dois netos recebe menos.

denúncia ou atualização.

Além do que, a utilização de estratégias que poderiam facilitar o recebimento de benefícios mostra que, na concepção das beneficiárias, as assistentes sociais ainda têm o poder de sancionar ou bloquear benefício. Ou seja, esse poder ainda existe, independentemente de serem benefícios municipais ou federais.

No dia 11 de janeiro de 2016, em uma conversa com uma assistente social, anotamos o seguinte diálogo:

Assistente social: Nós recebemos uma quantidade “x” de cupons de alimentação mensalmente, e nós conhecemos as pessoas que mais precisam desse benefício. Nas reuniões em público, as pessoas pedem cupom adoidado, mas muitas delas não precisam tanto, então eu falo que não tem mais. Por isso eu preciso entregar os cupons quando as pessoas vêm na minha sala, para atendimento pessoal. Assim fica mais fácil controlar os ânimos. Mas as pessoas conversam entre si, elas sabem que recebeu ou não, e ficam tentando entender porque uma recebeu e outra não. Sabe, nós temos o nosso padrão, sabemos que precisa mais e quem precisa menos.

Pesquisadora: Mas vocês utilizam algum critério predeterminado pelo município?

Assistente social: Na verdade, nós conhecemos as famílias, e sabemos quem precisa e quem não precisa.

Em todas essas observações e diálogos, foi percebido que a discricionariedade em relação aos benefícios municipais continua presente na rotina dos CRAS, e os critérios para a escolha da entrega dos cupons de alimentação possuem uma grande margem que permite às assistentes sociais selecionarem o público com base também no juízo de valor, pois são elas que dão a palavra final que permite a liberação ou negação do pedido. São as assistentes sociais que definem quem precisa receber o benefício. É certo que elas conhecem as famílias, e muitas vezes sua residência, mas é de acordo com sua decisão que os cupons são entregues.

Em alguns casos observados, o cupom não era disponibilizado para alguma família. A alegação era de que não havia mais unidade disponível, entretanto, em conversa posterior com a responsável pela entrega, havia unidades disponíveis, porém a tomada de decisão para a não liberação foi pelo fato de que a assistente social não percebeu a “real necessidade” do benefício.

O cupom de alimentação é um benefício municipal eventual, de natureza não contributiva e não monetária. Ele é caracterizado pelo acesso a material de gênero de primeira necessidade. Seu objetivo é suprir fragilidades causadas por contingências sociais de caráter eventual (LONDRINA, 2017). Ou seja, de acordo com as necessidades eventuais de alguma família. Algumas vezes a pedido da família, e outras por decisão da assistência social um

cupom no valor de 35 e 50 reais<sup>13</sup> é entregue ao/a representante da família, e este pode ser “trocado” por mercadoria (alimentos) nos mercados conveniados.

Segundo Mariano (2008), os cupons são encaminhados aos CRAS e são as assistentes sociais que fazem a entrega em reuniões de acordo com os territórios atendidos. As regiões que abrangiam os CRAS poderiam receber de 450 a 550 cupons, portanto, em algumas reuniões, poderiam ser distribuídos até 150 cupons por vez. A autora também acrescenta que são as assistentes sociais que definiam, a seu modo, a organização da entrega desses cupons, e geralmente essa entrega era precedida de alguma palestra, com duração de 30 a 40 minutos.

Nos territórios onde a entrega é precedida de palestra, muitas mulheres chegam atrasadas, como forma de evitar a explanação inicial. Nesses territórios a entrega do cupom é feita de acordo com a ordem alfabética dos nomes. Nos territórios em que as assistentes sociais não fazem essa palestra, a entrega é realizada por ordem de chegada e, nestes casos, muitas pessoas chegam antes de horário marcado para sair mais cedo do local já com o cupom (MARIANO, 2008, p. 109).

No dia 16 de dezembro, participamos de um encontro de encerramento dos grupos de reuniões no centro comunitário da região. Desse encontro, fizeram parte os três territórios atendidos, e as três assistente sociais estavam presentes. As pessoas que estavam na reunião já pertenciam a um grupo e eram acompanhadas durante o ano todo em reuniões informativas sobre diversos assuntos, como educação dos filhos, saúde da família e convívio familiar. A sala foi organizada em círculo e fomos direcionadas por uma assistente social a fazer parte dele.

Não foram observadas, nesse dia, situações de constrangimento, talvez porque não era uma reunião para distribuição de cupom. Na verdade, havia um acanhamento para mencionar os pontos negativos percebidos pelos/as beneficiários/as. Nessa reunião, os/as beneficiários/as foram convidados/as a falar sobre pontos positivos e negativos em relação ao atendimento ou a alguma outra situação. Em um momento da reunião, anotamos a seguinte conversação:

Logo que a reunião começou, todo o grupo foi orientado a se apresentar e a falar sobre pontos positivos e negativos que cada participante gostaria de apresentar. Joana se apresentou “eu sou Joana, mas todo mundo aqui já sabe, eu gosto de participar das reuniões porque a gente aprende muita coisa boa, coisa que ajuda em casa”. Uma das assistentes sociais, vendo que as beneficiárias apenas faziam elogios aos atendimentos e reuniões, disse: “Não quero que se sintam intimidadas com a nossa presença, nós queremos ouvir de você coisa boas e ruins, podem falar o que não gostaram também”. Joana então disse: “Olha, tem muita coisa boa que acontece aqui, mas o meu benefício foi cortado duas vezes e eu precisei pedir cupom pra passar o mês e vocês não quiseram dar”.

---

<sup>13</sup> Dede de janeiro de 2012, os cupons alimentação no valor de 50 reais passaram por um reajuste de 30%, valendo a partir de então 65 reais.



Essa situação narrada demonstra como as beneficiárias de assistência social entendem a distribuição de benefícios. O modo como Joana se expressou deu a entender que a assistente social responsável pela sua região não quis lhe dar o cupom de alimento por vontade própria. A assistente social respondeu afirmando que não havia mais cupom disponível na ocasião, e que seu valor do PBF havia sido bloqueado porque seu filho mais velho (Joana tinha dois filhos) não tinha frequência escolar. Joana respondeu: “mas se ele não quer estudar, o que eu posso fazer? Ele quer trabalhar, ele já tentou fazer aqueles cursos que vocês oferecem, mas ele nunca é chamado”. A assistente social respondeu:

Na verdade Joana, não somos nós que escolhemos ou não o seu filho para fazer esses cursos, nós apenas informamos e indicamos para essas instituições que oferecem esses cursos. O João (filho mais velho de Joana) tem 14 anos, mesmo que ele consiga entrar em alguns desses cursos, ele ainda precisa estar na escola, até porque essa é uma das condicionalidades do (Programa) Bolsa Família, você se lembra quando disse isso, não é? E ele ainda não tem idade pra trabalhar.

Joana não respondeu, houve silêncio, e a próxima pessoa se apresentou. Joana estava sentada próxima e, quando ela percebeu que a assistente social não poderia ouvi-la, comentou com a vizinha do lado: “mas eu com 12 anos já trabalhava de babá, e nem precisei estudar tanto assim”. Quando Joana percebeu que estávamos perto, voltou ao silêncio.

No dia 11 de janeiro foi anotado o seguinte diálogo entre uma assistente social e uma beneficiária:

Assistente social: Maria, eu não posso desbloquear o seu benefício se você não atualizar o seu cadastro com a documentação correta. Eu não posso fazer nada.

Maria: Mas eu já agendei pra vir aqui e eu não fui atendida.

Assistente social: Mas isto porque você veio no dia errado. A sua atualização esta agendada pra segunda-feira, e não hoje [terça-feira]. Agora o dia já está cheio.

Maria: É, mais agora só posso voltar aqui semana que vem. Aquela mulher [a recepcionista da unidade] disse que só tem horário pra semana que vem, e estou sem dinheiro.

Maria aumentou o tom de voz e neste momento a assistente social a convidou para adentrar a sua sala. Ao sair, Maria parecia feliz. Em conversa com a assistente social, ela me contou que disponibilizou um cupom no valor de 50 reais para Maria. A assistente social contou que “Maria vence no grito”. E disse que entregando o cupom, Maria não “armaria confusão”.

Esse pode ser um exemplo claro que expressa a dificuldade atual em manusear benefícios federais, como o PBF. Em contrapartida, há facilidade em manusear benefícios municipais, como o cupom alimentação. Esse pode ser um indicativo de que as recentes

mudanças no CadÚnico tenha de fato dificultado as ações em relação ao PBF. Mas em relação aos benefícios municipais, a discricionariedade permanece. Entretanto, como, para as beneficiárias, a distinção entre gestão federal e municipal dos benefícios não está claramente definida, então, o poder de margem de decisão ainda está presente na realidade dos CRAS em Londrina.

#### 5.4 A informalidade no atendimento das assistentes sociais em relação ao PBF: uma mudança na performance

Em relação a atualizações e cadastramento das famílias recentemente, foi possível notar uma diminuição de preenchimento de cadastro para, em média, 20 minutos, alguns chegando até 15 minutos. O número de famílias agendadas para o preenchimento e atualização aumentou. Com a agilidade, há maior facilidade para a atualização do cadastro, e isso pode auxiliar na diminuição dos erros de inclusão e exclusão de benefícios sociais.

Podemos então apontar que, com o aumento no número de famílias cadastradas, houve também um aumento do conhecimento sobre essa população, já que essa demanda para a inclusão no CadÚnico não se esgota, ou seja, cada dia que passa, mais famílias são cadastradas, o que pode auxiliar no melhor reconhecimento das dimensões da pobreza no país. Com o formulário do CadÚnico sendo preenchido via *on-line*, a sua atualização, segundo o Manual de Gestão, deve acontecer a cada dois anos, portanto a atualização do cadastro se tornou mais frequente<sup>14</sup>.

O procedimento de preenchimento modificou-se. Antes a família entrava na sala do/a entrevistador/a com os documentos em mãos, entregava ao/à entrevistador/a e ele/a fazia o preenchimento dos dados documentais de cada membro da família. Durante o preenchimento desses dados, era possível a conversa informal entre entrevistador/a e entrevistado/a. Atualmente, o/a responsável pela unidade doméstica entrega o documento de todos/as os/as membros da residência ao/à recepcionista do CRAS e este/a entrega ao/a responsável pelo preenchimento do cadastro que preenche os dados documentais sozinho/a. Somente após esse processo, o/a responsável pela unidade doméstica é convidado/a para adentrar a sala e responder as questões que são atualizadas instantaneamente após o fim do preenchimento.

O tempo de atendimento diminuiu e conseqüentemente o tempo para conversas e

---

<sup>14</sup>Desde o início da versão 7, mesmo com formulário manual já era exigido a atualização cadastral a cada dois anos. Entretanto, com a demora para o agendamento, muitos cadastros eram atualizados após este prazo. Com a versão digital, o tempo de cadastramento é menor, portanto, a atualização a cada dois anos se tornou finalmente possível em todos os cadastros.

informalidades dentro da sala de cadastro também. O tempo que os/as beneficiários/as permanecem na recepção enquanto os dados documentais são preenchidos pode ser considerado um momento de informalidade, em que beneficiários/as, assistentes sociais e demais funcionários/as do CRAS podem trocar informações e conversas aleatórias. E é o que de fato aconteceu. Entre os/as entrevistadores/as e os/as entrevistados/as, a impessoalidade diminuiu significativamente, mas não em relação às assistentes sociais, porque, mesmo que tenha sido reduzida a discricionariedade em relação ao CadÚnico, em relação ao cupom alimentação a aos demais benefícios municipais, essa margem de decisão continua presente.

O CRAS Oeste A possui um espaço físico pequeno em relação ao Sul B. A separação com a rua é feita por arames e palanques de alambrado, a porta da recepção fica bem de frente à rua e ao lado de uma quadra esportiva utilizada pela comunidade. O espaço interno do CRAS é menos formal, e a relação dos/as profissionais do CRAS com a comunidade é em grande medida mais próxima. Fomos informadas de que, durante nossa ausência do CRAS, houve uma mudança da liderança do tráfico na região, e o CRAS, para atuar em segurança, teve de fazer uma negociação. Na época das observações, os adolescentes que traficavam nos arredores do CRAS frequentavam assiduamente o local.

Em lugar dessa proximidade e informalidade necessária para o desenvolvimento das atividades no CRAS Oeste A, foi observada maior formalidade e impessoalidade em relação ao mesmo CRAS em 2012, no que se refere aos procedimentos para o preenchimento do Cadastro Único, seja para atualizar ou para cadastrar novos integrantes. Em conversa com as funcionárias do local, houve momentos em que elas se sentiam incomodadas com a disposição dos cômodos, alegando a falta de privacidade nos atendimentos. Como solução provisória, alguns cômodos foram improvisados com móveis como tentativa de aumentar a privacidade de reuniões e conversas com beneficiários/as.

O público mais observado nos CRAS são as mulheres, que utilizam os serviços oferecidos e que, muitas vezes, aparecem com seus filhos, quando estes não estão na escola. Poucos homens foram vistos. Foi bastante recorrente, tanto no CRAS Oeste A quanto no CRAS Sul B, a presença de mulheres de 18 anos ou menos com seus/as filhos/as recém-nascidos/as, acompanhadas pela mãe para fazer a retirada da filha do cadastro da mãe, e fazer um novo cadastro para a menina e o/a bebê, algumas vezes com cônjuge.

O CRAS Sul B possui um espaço físico bem maior em relação ao Oeste A. É cercado por um alto muro de alvenaria. O acesso à recepção é mais complicado, precisa-se passar por um estreito portão e dar a volta na construção para entrar na sala de espera. A recepção fica

fora dos olhos de quem entra no CRAS. O contato direto com a comunidade territorial não foi percebido, como no caso do CRAS Oeste A. Nessa estrutura, a formalidade é mais aparente.

O termo “informalidade” que utilizamos para a análise dessas observações refere-se à falta de formalidade na relação entre profissionais dos CRAS e beneficiários/as dos serviços. No CRAS Oeste A, algumas pessoas iam ao CRAS vender doces, panos de prato, ou simplesmente conversar sobre a vida cotidiana com os profissionais, sejam eles/as recepcionistas ou assistentes sociais. Os meninos entravam no CRAS para comer, beber água, conversavam com os/as seguranças e jogavam bola. Essa situação pode ser um indicativo de que a presença do tráfico não inibe a frequência de atendimento no CRAS. É como se os/as moradores não se sentissem intimidados com a presença de traficantes nas redondezas do CRAS, pelo contrário, é como se os/as moradores da região se sentissem à vontade com os jovens e adolescentes que faziam parte do tráfico.

Situação diferente foi encontrada no CRAS Sul B. O espaço físico não permitia a proximidade com a rua, não havia crianças, nem pessoas vendendo ou conversando com os/as profissionais do CRAS, exceto nos momentos de atendimento. O atendimento à comunidade e, sobretudo, às beneficiárias do PBF é bastante formal. Aparentemente o CRAS Sul B possui um espaço físico que permite uma maior formalidade e, nesse sentido, uma maior aproximação com uma política pública que realmente funciona como um serviço especializado e burocratizado, usando os termos de Weber.

## 6 CONCLUSÃO

Tendo em vista que foram observados diferentes padrões de interação entre a equipe de funcionários/as dos dois CRAS e a comunidade, o grau de pessoalidade ou impessoalidade não é determinado somente pelo tipo de funcionamento do CadÚnico. Nesse sentido, o que foi possível constatar é que, ao longo do trabalho de campo foi observado que o conjunto de relações no ambiente do CRAS é muito mais complexo do que a suposição inicial. Portanto, não há elementos suficientes para negar ou afirmar a hipótese.

A proposição inicial que se tem, parece negar a hipótese. Porém, a relação entre assistente social e beneficiária é muito mais complexa do que se imaginava. Existem outros fatores que devem ser analisados. Ao testar a hipótese, foi possível perceber que a rede de relações e ações desenvolvidas no interior dos CRAS é muito mais complexa do que se imaginava. O CadÚnico não é o único meio de análise para avaliar o aumento ou diminuição do poder discricionário desenvolvido pelas assistentes sociais, e neste sentido, o aumento da autonomia dos/as beneficiários/as. Questões como o espaço físico dos CRAS, a interferência ou não do tráfico na região, a construção simbólica que as assistentes sociais detêm ao decidirem sancionar ou não benefícios, a percepção das beneficiárias em relação a estes serviços, as estratégias ainda utilizadas por elas para demonstrar pobreza, a noção de direito da assistência sociais, entre outras questões.

Para a conclusão da proposta inicial deste trabalho, utilizando-se dos meios que agora percebem-se insuficientes para análise, o aumento ou diminuição da impessoalidade poderia ser explicado, então, com base na margem de decisão da concessão ou não dos benefícios federais, tendo em vista a transmissão dos dados via *on-line* para a Caixa. Entretanto, os benefícios municipais permanecem ligados a esse poder discricionário, pois a ampla margem de parâmetros de seleção ainda permite juízo de valor das assistentes sociais na liberação, ou não, do cupom de alimentação. Nesse sentido, na concepção das beneficiárias, como não há distinção entre benefícios municipais e federais, o serviço prestados nos CRAS continuam sendo pensados em relação ao poder de decisão das assistentes sociais.

Em relação à noção de respeito, as falas recolhidas por Mariano demonstram, ainda, uma hesitação na fala das assistentes sociais. Já nas falas recolhidas em nosso caderno de campo, pelo menos algumas beneficiárias já conseguem entender os programas sociais como um direito.

O principal objetivo deste trabalho foi concluído, pois foi possível analisar se e como as recentes mudanças no preenchimento do CadÚnico alteram ou não a relação assistente

social e beneficiária. Entretanto, também foi possível observar que essas mudanças na discricionariedade e impessoalidade só foram alteradas no caso dos programas federais, que utilizam o CadÚnico como único meio de seleção.

O modo como as beneficiárias se apresentam para receber benefícios está mudando em algum sentido, mas não no geral. Em nível municipal, ainda há um caminho longo a ser percorrido para diminuição do poder discricionário desenvolvido pelas assistentes sociais. O avanço da informatização e a reavaliação dessas políticas vêm sempre proporcionar uma melhoria, assim como a alteração dos espaços físicos permite uma maior especialização do atendimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Suzana de. **Serviço Social e Sociologia: relações mútuas.** *In: Análise Social.* Vol. 5. São Paulo: ICS, 1997.

BAUER, Martin W. GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som.** Petrópolis: Vozes, 2002. 516 p.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** São Paulo: Editora 34, 2010. 368 p.

BICHIR, Renata Mirandola. **O Bolsa Família na berlinda?** Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. CEBRAP - Novos Estudos 87, 2010.

BOGADO, Francielle Toscan. **Influência das tecnologias de informação no processo de trabalho do serviço social: Uma visão dos assistentes sociais que participam do desenvolvimento e implantação de aplicações informáticas em Londrina e região.** 2006. 161 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

BRASIL, Bolsa Família. **Condicionalidades.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>> Acesso em 02 de mar. de 2015.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988.** Brasília, 2012.

BRASIL. **Bolsa Família.** Ministério do Desenvolvimento Social, 2015a. Disponível em:<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 02 de mar 2015.

BRASIL. **Cadastro Único é porta de entrada para 20 programas sociais.** Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: < <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/maio/cadastro-unico-e-porta-de-entrada-para-20-programas-sociais-do-governo-federal>> Acesso em: 1 de nov. de 2015.

BRASIL. **Cadastro Único. O que é e para que serve.** Ministério do Desenvolvimento Social. 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>> Acesso em: 20 de set. de 2016.

BRASIL. Cartilha BPC- **Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social.** Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/cartilha-bpc-final.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha-bpc-final.pdf)> Acesso em: 29 de out. de 2015.

BRASIL. Cidadania e Justiça. **Conheça o Centro de Assistência Social.** 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/10/conheca-o-centro-de-referencia-de-assistencia-social>> Acesso em: 20 de set. de 2015.

BRASIL. **Conheça o Programa Bolsa Família.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015c. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>> Acesso em: 20 de set. 2016.

BRASIL. **Implicações do SUAS e da sua gestão descentralizada na atuação dos conselhos de assistência social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Abril, 2006.

BRASIL. **Orientação aos municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, nov. 2014.

BRASIL. **Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.** Brasília, 2007.

BRASIL. **Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. 2016. Disponível em: <[http://www.fecam.org.br/arquivosbd/basico/0.752944001273163925\\_paif\\_\\_\\_apresentacao.pdf](http://www.fecam.org.br/arquivosbd/basico/0.752944001273163925_paif___apresentacao.pdf)> Acesso em: 21 de set. 2016

BRASIL. Presidência da República- Controladoria-Geral da União. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).** Disponível em: <[http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso\\_PETI.pdf](http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_PETI.pdf)> Acesso em: 1 de nov. de 2015.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2010.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário.** Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e terra, 1999.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Programa Bolsa Família: Descentralização, centralização ou gestão em redes?** II Congresso Consad de Gestão Pública. Painel 19º Implementação de processo de monitoramento e avaliação dos programas de transferência de renda. Brasília/DF, 2009. Disponível em: <[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_II\\_congresso\\_consad/painel\\_19/programa\\_bolsa\\_familia\\_descentralizacao\\_centralizacao.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_19/programa_bolsa_familia_descentralizacao_centralizacao.pdf)> Acesso em: 03 de abr. de 2017.

DE BRITO, Jussara Gomes; COSTA, Elenice Rosa. **Titularidade feminina no Programa Bolsa Família: Questões de gênero e segurança alimentar,** v. 1, n. 3. Revista Tropos: Rio Branco, 2015.

DOS SANTOS, José Ozildo; DOS SANTOS, Rosélia Maria de Souza. **O serviço social no Brasil e sua evolução.** Revista Brasileira de Filosofia e História. Pombal, PB, v. 1. n. 1, p. 01-05, jan-dez. 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfarestate.** Revista Lua Nova, n 24, São Paulo, set. 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006)> Acesso em: 10 de ago. de 2015.

FRASER, Nancy. **Igualdade, identidades e justiça social.** Le Monde: Diplomatie Brasil. 1 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1199>> Acesso em: 13 de ago. 2016.

FRASER, Nancy. **Reconhecimento sem ética?** Lua Nova: São Paulo, 2007.



GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Editora Atlas: São Paulo, 2008.

GUIA DE DIREITOS. **Projeto Agente Jovem**. Disponível em: <[http://www.guiadedireitos.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=822&Itemid=192](http://www.guiadedireitos.org/index.php?option=com_content&view=article&id=822&Itemid=192)> Acesso em: 28 de out de 2015.

HAM, Christopher e HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão, 1992.

HOWELETT, Michael. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 03 de jul. de 2016.

IBGE. **Estatísticas de gênero: notas técnicas**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/notas\\_metodologicas.html](http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/notas_metodologicas.html)> Acesso em: 17 de jul. de 2017.

IBGE. **Família e domicílio**. Senso Demográfico 2000/2010, Rio de Janeiro, out. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000010435610212012563616217748.pdf>> Acesso em: 20 de set de 2016.

IBGE. **Estatísticas de registro civil**. 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/registrocivil/2015/default.shtm>> Acesso em: 23 de fev. de 2017.

IBASE. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Relatório Técnico (preliminar). Rio de Janeiro: IBASE, 2008. 273p. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. Acre, Rio Branco. Disponível em: <[http://www.ibase.br/userimages/ibase\\_bf\\_sintese\\_site.pdf](http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf)> Acesso em: 20 de fev. de 2017.

JELIN, Elizabet. **Pan y afectos: La transformación de las familias**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010. 221 p.

JONAS, Liz Clara de Campos. **Cadastro Único: Uma visão de sua adequação à política de assistência social no município de Londrina**. 2006. 96 p. Dissertação- Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

KRITSCH, Raquel. VENTURA, Raissa Wihby. SILVA, André Luiz. **O gênero do público: críticas feministas ao liberalismo e seus desdobramentos**. Mediações, Londrina, v. 14, n.2, p. 52-82, Jul/Dez. 2009.

LAVINAS, Lena. **Gênero, cidadania e políticas urbanas**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS, Orlando Alves dos Jr. (orgs.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

LAVINAS, Lena. **Universalizando direitos**. Observatório da Cidadania, 2004. p. 67-74. Disponível em: <[http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiro2004\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiro2004_bra.pdf)> Acesso em: 12 de fev. de 2017.

LIMA, Alex Myller Duarte. **Justiça em Nancy Fraser**. Dissertação (Mestrado em ética e epistemologia). Universidade Federal do Piau, Teresina, 2010.

LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York, 1980.

LIPSKY, Michael. *Toward a Theory of Street-level Bureaucracy*, in W. Hawley & M. Lipsky (eds) *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Eaglewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1976.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Benefícios**. Secretaria Municipal de Assistência Social. Disponível em: <[http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19448&Itemid=1172#cupomAlimentacao](http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19448&Itemid=1172#cupomAlimentacao)> Acesso em: 22 de abr. de 2017.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. **CRAS – Centro de Referência de Assistência Social**. Secretaria Municipal de Assistência Social. Londrina, 2016. Disponível em: <[http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1038&Itemid=1176](http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1038&Itemid=1176)> Acesso em: 21 de set. 2016.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Centro de Referência de Assistência Social**. Secretaria Municipal de Assistência Social. Disponível em: <[http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1028&Itemid=1176](http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1028&Itemid=1176)> Acesso em: 20 de set. de 2015.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. **Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família**. Revista Estudos Feministas, Dez 2009, vol.17, n.3, p.901-908.

MARIANO, Silvana Aparecida. **Movimento de mulheres e Estado: ambigüidades da incorporação de gênero nas políticas públicas em Londrina**. Dissertação de Mestrado, Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

MARIANO, Silvana Aparecida. **Feminismo, Estado e proteção social: a cidadania das mulheres pobres**. 2008. Tese (Doutorado em sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de pós-graduação em Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

MIGNOLO, Walter. **Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de Identidade em política**. Cadernos de Letras da UFF. Niterói, n. 34, 2008, p. 287-324.

MILLS, Wright. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento**. Serviço Social Soc., São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr/jun. 2012. Tradução de: Poverty, “social issue” and its confrontation. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a04n110.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2016.

NADÚ, Amanda do Carmo Amorim; SIMÃO, Andréa Branco; FONSECA, Maria do Carmo.

**Empoderamento feminino e relações de gênero no contexto do programa bolsa família em contagem:** breves reflexões. Disponível em: Acesso em: 31 de mar. de 2017.

ONU MULHERES BRASIL. **Mulheres brasileiras são maiores beneficiárias de programas sociais, destaca nova publicação da ONU Mulheres e do governo brasileiro.** 2016. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/mulheres-brasileiras-sao-maiores-beneficiarias-de-programas-sociais-destaca-nova-publicacao-da-onu-mulheres-e-do-governo-brasileiro/>> Acesso em: 23 de fev. de 2017.

PATEMAN, Carole. **El estado de bienestar patriarcal.** En: Contextos, Año 2, n. 5. Programa de Estudios de Género Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2000.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PORTAL BRASIL. **Mulheres comandam 40% dos lares brasileiros.** Cidadania e Justiça, mai. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/mulheres-comandam-40-dos-lares-brasileiros>> Acesso em: 20 de set. de 2016.

PROBST, Elisiana Renata. **A evolução da mulher no mercado de trabalho.** Instituto Catarinense de pós-graduação. Set. 2015. Disponível em: <<http://www.posuniasselvi.com.br/artigos/rev02-05.pdf>> Acesso em: 31 de mar. de 2017.

ROCHA, Sônia. **O Programa Bolsa Família: Evolução e efeitos sobre a pobreza.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, abr. 2011.

ROMERO, Paulo Rogério Pelegrin. **Aplicação do Cadastro Único a gestão de políticas sociais.** 2010. 109 f. Dissertação (Mestrado em Serviço social e Política Social) Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SARACENO, Chiara. NALDINI, Manuela. **Sociologia da família.** Lisboa: Estampa. 1997.298 p.

SENNETTT, Richard. **Respeito: A formação de caráter em um mundo desigual.** Rio de Janeiro: Record, 2004. 231 p.

SOARES, Barbara Cobo. **Sistemas focalizados de transferência de renda: contextos e desafios ao bem-estar.** 2010. Tese de doutorado. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/ dez 2006.

TAVARAYAMA, Rodrigo; SILVA, Regina Célia Marques Freitas; MARTINS, José Roberto. **A sociedade de informação: possibilidades e desafios.** Nucleus, v. 9, n. 1, abril, 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** AATR BA, 2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/02\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/02_aatr_pp_papel.pdf)> Acesso em: 20 de

jun. de 2015.

TERRA, Fábio Henrique Bittes; FILHO, Fernando Ferrari. **As políticas econômicas em Keynes**: Reflexões para a economia brasileira no período **1995-2011**. III Congresso latinoamericano de historia económica y XXIII Jornadas de historia. Simpósio 19: La gestión de las finanzas públicas em el siglo XX: Abordajes desde um enfoque de largo plazo. San Carlos de Bariloche, Argentina, 23-27 de outubro de 2012. Disponível em: <[https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files\\_I/i1-d438465bfaa8b2ce2f08060bb4eaa4ae.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_I/i1-d438465bfaa8b2ce2f08060bb4eaa4ae.pdf)> Acesso em: 20 de ago. de 2016.

ANEXOS

ANEXO A – Pedido de autorização para observação de campo



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA
Rodovia Celso Garcia Cid - Pr 415 Km 386, 8ª
Campus Universitário, Londrina - PR, 86057-970
Fone: (43) 3371-4000
Centro de Letras e Ciências Humanas
Departamento de Ciências Sociais

Londrina, 23 de outubro de 2015.

À Senhora Secretária Municipal de Assistência Social
Secretaria Municipal de Assistência Social
Prefeitura do Município de Londrina
Av. Duque de Caxias, 935
Jd. Mazzi II, CEP: 86025-961

Assunto: Autorização para realizar pesquisa em CRAS

Senhora Secretária,

Pelo presente vimos solicitar autorização para que a estudante de Ciências Sociais,
Lais Regina Kruezevski, sob minha orientação, possa realizar pesquisa científica, por meio de
observação etnográfica, em dois Centros de Referência de Assistência Social, a serem delimitados
posteriormente.

Esta pesquisa faz parte da realização de monografia, como trabalho de conclusão
de curso, e tem como objetivo investigar o atendimento às/às beneficiárias/ários do Programa
Bolsa Família, com a finalidade de compreender as mudanças mais recentes quanto à concessão
e manutenção dos benefícios. O trabalho se baseará na coleta de dados referentes ao
cadastro das famílias e o nível de pessoalidade e impessoalidade neste processo.

O trabalho de observação acontecerá durante os meses de novembro e dezembro,
de acordo com o cronograma da pesquisa.

Considerando a importância do acesso ao campo de pesquisas para a produção de
conhecimento por parte das Ciências Sociais sobre as políticas sociais, antecipamos nossos
agradecimentos e colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos. Seguem os
contatos da estudante: lais\_kruezevski@hotmail.com

Atenciosamente,

[Handwritten signature]
Profa. Dra. Silvana Aparecida Mariann
Cfeto do Depto. de Ciências Sociais
Orientadora de TCC

Secretaria de Assistência Social
Assessoria: 29/10/15
[Handwritten signature]

3322 4325 Lais
3322 4367
Lina Custeron

## ANEXO B – Autorização para pesquisa de campo

27/11/2015

Mensagem de Impressão do Outlook.com

[Imprimir](#)[Fechar](#)

---

### Autorização para Pesquisa

---

**De:** Gerencia de Gestao do Cras - Sec Assistencia Social  
(cras.gerencia@londrina.pr.gov.br)  
**Enviada:** quinta-feira, 26 de novembro de 2015 18:36:36  
**Para:** lais\_kruczeveski@hotmail.com  
**Cc:** Solange Maria Ferreira - Assistencia Social (solange.ferreira@londrina.pr.gov.br)

Olá Lais

Desculpe a demora para o retorno,

Fica autorizada a realização da pesquisa por meio da observação do processo de atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família. Contudo, preciso ser informada sobre quais unidades de CRAS você deseja realizar a pesquisa pois cada uma tem uma dinâmica específica e para que eu possa avaliar a possibilidade de atender sua demanda eu preciso dessa identificação. Assim, peço que me encaminhe esta informação, em seguida irei contatar as unidades de CRAS e verificar com a coordenação a possibilidade. Após, disponibilizarei para você os contatos das coordenações para que você possa organizar com as mesmas os melhores dias e horários para a realização da pesquisa.

Favor enviar resposta com cópia para o e-mail da Solange: solange.ferreira@londrina.pr.gov.br

Atenciosamente

**Ana Cristina Goes Fuentes**  
GERÊNCIA DE GESTÃO DE CRAS  
3378-0409 / 3372-4367