

**ERICA GISELE FIDELIS**

**O PROCESSO DE UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE  
RENDA FEDERAIS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A EXPERIÊNCIA NO  
MUNICÍPIO DE TOLEDO**

**TOLEDO  
2007**

**ERICA GISELE FIDELIS**

**O PROCESSO DE UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA FEDERAIS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.**

**Orientadora: Profa. Esther Luiza Lemos Hein**

**TOLEDO  
2007**

**ERICA GISELE FIDELIS**

**O PROCESSO DE UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA FEDERAIS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.**

**Orientadora: Profa. Esther Luiza Lemos Hein**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Presidente: Profa. Índia Nara Smaha  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

---

Profa. Carmen Pardo Salata  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

---

Profa. Marise Waslawosky Christmann  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

**Toledo, 20 de novembro de 2007.**

Dedico esse trabalho, a todos que torceram para  
que eu finalizasse essa etapa na minha vida.  
Ao meu namorado Cris, amor da minha vida.  
A minha orientadora Esther, e a todos aqueles que  
lutam por uma sociedade mais justa e igualitária.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, que me deu a vida e forças pra lutar, concluindo assim, mais uma etapa da minha vida. Agradeço aos meus pais, que com a sua força de trabalho puderam financiar esses meus quatro anos de estudo. Aos meus amigos que sempre estiveram ao meu lado nessa trajetória, Vanessa, Josiane, Poliana, Luize, Anna, Christian, Jhonatan, Mi, Eliel, Cido, Nyccolas, Lucilene, Claudinha e Ny que fizeram com que esses anos na faculdade fossem muito mais divertidos, amo vocês. Ao meu namorado Cris, que ficou ao meu lado enquanto eu estava escrevendo, te amo. Aos trabalhadores que financiaram os meus estudos através dos seus árduos impostos. Ao corpo docente do curso de Serviço Social em especial a minha orientadora Esther, que mesmo tendo que terminar sua tese de doutorado continuou a me orientar. A professora Índia Nara, que corrigiu arduamente os nossos trabalhos e nos deu aulas aos sábados, para que nós pudéssemos nos formar. As minhas supervisoras acadêmicas, Zelimar e Marise, obrigada! Eu aprendi muito com vocês. As minhas supervisoras de estágio Elizabete, e especialmente a Ângela, uma guerreira que lutou, por mim e pelo Cido. Agradeço ao Riti, que apoiou para que eu fizesse estágio remunerado e curricular. E a professora Cleonilda, que lutou por mim e pelo Aparecido juntamente com a Ângela. Agradeço especialmente a Odete e a Ju, a Secretária de Assistência Social e o CRAS, que abriram as portas do campo de estágio para mim, o que possibilitou o contato com o Programa Bolsa Família. Agradeço ainda, a todos os profissionais, sujeitos da pesquisa, que disponibilizaram tempo e as informações necessárias que possibilitaram a construção deste TCC.

“Os Filósofos limitaram-se a interpretar o mundo de diversas maneiras, o que importa não é interpretá-lo, mas modificá-lo”.  
(Karl Marx)

**FIDELIS, Erica Gisele. O Processo de Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Programa Bolsa Família: A Experiência no município de Toledo.** Trabalho de

Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) Centro de Ciências Sociais Aplicadas.  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus - Toledo, 2007.

## RESUMO

O interesse pelo presente tema, que tem como objeto de estudo o Processo de unificação dos programas federais de transferência de renda, no município de Toledo, surgiu a partir do envolvimento com o campo de estágio em Serviço Social, no Departamento de Benefícios da Secretaria Municipal de Assistência Social, entre 2005 e 2006 e na atual Coordenadoria do Programa Bolsa Família. O objetivo geral da pesquisa foi analisar a como ocorreu o processo de unificação dos programas federais de transferência de renda no Programa Bolsa Família e as mudanças ocasionadas na gestão municipal. Os objetivos específicos adotados para se chegar a essa análise foram: Compreender de como eram gerenciados os programas de transferência de renda em Toledo, e conhecer a trajetória percorrida pela Secretaria de Assistência Social para gerir o programa Bolsa Família. A pesquisa foi realizada com abordagem qualitativa, em virtude da natureza do objeto, visando apreender a totalidade da trajetória dos programas de transferência de renda em Toledo. O método utilizado foi o estudo de caso, pois este permitiu a compreensão do processo de unificação dos programas de transferência de renda federais no município de Toledo. Uma das técnicas de coleta de dados utilizadas foi a observação participante visto que a pesquisadora trabalhou como estagiária na gestão do PBF podendo vivenciar parte do processo de unificação. Outra técnica utilizada foi a entrevista semi-estruturada, o que possibilitou a obtenção de informações. Foram entrevistados os profissionais gestores dos programas de transferência de renda no município, equivalente a oito entrevistas, das quais foram gravadas sete. A íntegra das entrevistas encontram-se na última parte desse trabalho que está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo, trata da constituição da política social no contexto brasileiro, situando o surgimento dos programas de transferência de renda como estratégia política de “enfrentamento” à pobreza. O segundo reconstrói a trajetória percorrida pelo órgão gestor da política de Assistência Social, Secretaria de Assistência Social. E no último capítulo, será apresentado o processo de unificação dos programas de transferência de renda, bem como as mudanças ocorridas na gestão municipal.

**Palavras chave: Assistência Social, Transferência de Renda, Programa Bolsa Família**

## LISTA DE SIGLAS

**ABI** - Associação Brasileira de Imprensa

**AI5** - Ato Institucional de número 5

**AOB** - Associação Brasileira dos Advogados do Brasil

**APM** – Associação de Pais e Mestres

**BNDE** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada

**CGL** - Comissão Gestora Local

**CLT** - Consolidação das Leis Trabalhistas

**CMAS** - Conselho Municipal de Assistência Social

**CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social

**CONSEA** - Conselho de Segurança Alimentar

**CONTAG** - Confederação dos Trabalhadores da Agricultura

**COPAG** - Comissão para o Plano do Governo

**CRAS** - Centro de Referência de Assistência Social

**CSU** - Centros Sociais Urbanos

**FGTS** - Fundo de Garantia por tempo de Serviço

**FHC** - Fernando Henrique Cardoso

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IGD** - Índice de Gestão Descentralizada

**INPS** - Instituto Nacional de Previdência Social

**IPARDES** - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

**LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social

**LOPS** - Lei Orgânica da Previdência Social

**MDS** - Ministério de Desenvolvimento social e Combate a Fome

**MEB** - Movimento de Educação de Base

**MIRA** - Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário

**MPAS** - Ministério da Previdência e Assistência Social

**MTPS** - Ministério de Trabalho e Previdência Social

**NIS** - Número de Identificação Fiscal

**PAEG** - Programa de Ação Economia do Governo

**PASEP** - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

**PBF** - Programa Bolsa Família

**PCFMV** - Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida  
**PECE** - Programa Especial de Controle da Esquistomose  
**PED** - Plano Estratégico de Desenvolvimento  
**PETI** - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
**PGRM** - Programa de Garantia de Renda Mínima  
**PIASS** - Programa de Interiorização das Ações de Saneamento no Nordeste  
**PIS** - Programa de Integração Social  
**PNAE** - Programa Nacional de Alimentação na Escola  
**PND** - Plano Nacional de Desenvolvimento  
**PNLCC** - Programa Nacional do Leite para as crianças carentes  
**PNRA** - Plano Nacional de Reforma Agrária  
**PRONAN** - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
**PSA** - Programa de Suplementação Alimentar  
**PT-SP** - Partido dos Trabalhadores de São Paulo  
**SALTE** - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia  
**SEAS** - Secretaria de Estado de Assistência Social  
**SENAC** - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
**SENAC** - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
**SENAI** - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
**SESP** - Serviço Especial de Saúde Pública  
**SFH** - Sistema de Financeiro de Habitação  
**SINE** - Sistema Nacional de Emprego  
**SISVAN** - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
**SNI** - Serviço Nacional de Informações  
**SUDENE** - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
**UNE** - União Nacional dos Estudantes

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>6</b>
<b>LISTA DE SIGLAS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NA CONJUNTURA BRASILEIRA.....</b>	<b>11</b>
1.1 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	28
1.1.2 A unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil: O Programa Bolsa Família.....	33
1.1.3 Bolsa Família: Caracterização Geral.....	35
<b>2. A TRAJETÓRIA PERCORRIDA PELA SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL MUNICIPIO DE TOLEDO PARA GERIR O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....</b>	<b>38</b>
2.1 O DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS.....	41
<b>3. O PROCESSO DE UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFÊRENCIA DE RENDA FEDERAIS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO.....</b>	<b>43</b>
3.1. GESTÃO.....	45
3.1.1 Cadastramento.....	51
3.1.2 Denúncias.....	53
3.1.3 Condicionalidades.....	54
3.1.4 Acompanhamento.....	55
3.1.5 Controle Social.....	57
3.1.6 Capacitação.....	58
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>63</b>
<b>APÊNDICE I: ENTREVISTA COM OS GESTORES DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO I: LEIS MUNICIPAIS REFERNTES A COMISSÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO II: LEI DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

O interesse pelo processo de unificação dos programas de transferência de renda, surgiu a partir do envolvimento no campo de estágio curricular e extracurricular realizado na Secretaria de Assistência Social, no extinto Departamento de Benefícios, nos anos de 2005 e 2006, e na atual Coordenadoria do Programa Bolsa Família no ano de 2007. A inserção no Departamento de Benefício oportunizou o conhecimento sobre os programas de transferência de renda, além do contato com os profissionais gestores dos programas, sujeitos dessa pesquisa. No decorrer do processo de intervenção no campo de estágio foram surgindo inquietações que resultaram na construção do Trabalho de Conclusão de Curso. Através da observação participante, surgiu o seguinte questionamento: Como ocorreu o processo de unificação dos programas federais de transferência de renda no Programa Bolsa Família em Toledo e que mudanças isso ocasionou na gestão municipal?

Desse modo, foi determinado como objeto da pesquisa o processo de unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família, analisando esse processo na particularidade do município de Toledo. Para atingir esse objetivo, foram definidos como objetivos específicos, compreender como eram gerenciados os programas de transferência de renda em Toledo, e Conhecer a trajetória percorrida pela Secretaria de Assistência Social para gerir o programa Bolsa Família. A pesquisa foi realizada através de entrevistas com os profissionais gestores dos programas remanescentes e do Programa Bolsa Família, através de entrevistas semi - estruturadas. Os resultados dessa pesquisa reconstrói a trajetória dos programas de transferência de renda em Toledo e será apresentado na ultima parte do trabalho que esta estruturado em três capítulos:

Para a construção do primeiro capítulo foram utilizadas bibliografias que tratam da constituição da política social no contexto Brasileiro, situando nesse contexto o surgimento dos programas de transferência de renda como estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil. No segundo capítulo será abordado o caminho percorrido pela Secretaria de Assistência Social do Município de Toledo, para responder a exigência federal de gerir o Programa Bolsa Família. Ainda no terceiro capítulo será apresentado o processo de unificação dos programas federais de transferência de renda no Bolsa Família, particularizando a experiência vivenciada pelos gestores do município de Toledo. Com o processo de unificação dos programas de transferência de renda federais no Programa Bolsa Família, contribuiu para a ampliação do espaço sócio-ocupacional de intervenção do Serviço Social, e por isso é necessário conhecer esses programas e sua gestão.

## 1. A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NA CONJUNTURA BRASILEIRA

Para que o sistema capitalista possa se reproduzir, é necessário que haja duas classes, que nesse caso são antagônicas, uma classe dominante, detentora dos meios de produção, e outra classe dos dominados, aqueles que só possuem a sua força de trabalho para vender. E esse processo não ocorre de maneira tranqüila, mas constitui-se em um campo de tensões. Para poder manter a ordem e a dominação, e conseqüentemente a expansão do capitalismo o Estado burguês, cria estratégias de intervenção, a chamada política social, a fim de mediar esses conflitos, e responder aos interesses do capital.

Segundo Vieira (1992), devido a política social estar intimamente relacionada a expansão do capitalismo monopolista, esta não deve ser entendida de maneira desvinculada da política econômica<sup>1</sup>. No século XIX, os movimentos operários dão visibilidade a relação contraditória existente entre o capital e o trabalho, ou seja a luta de classes.

A política social aparece no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. A política social compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pode existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX. (VIEIRA, 1992, p.19)

Porém sabe-se que historicamente o Estado tem constituído uma política social baseada em alguns dos reclamos populares, consagrando juridicamente direitos sociais, apenas dentro naquilo que aceitável para a administração dirigente daquele momento. Essa política fragmenta-se em serviços, relativos à educação, saúde, habitação e assistência social.

Para um maior entendimento da condição, das classes subalternas excluídas, que necessita desses serviços, Yazbek (1996), trata da desarticulada política social brasileira, segmentada, seletista capaz de provocar poucas mudanças efetivas na condição de vida do

---

<sup>1</sup> Constituindo uma unidade, tanto a política econômica quando a política social podem expressar mudanças nas relações entre as classes sociais ou nas relações entre distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe. Através destas políticas, é possível evidenciar-se a ação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo em determinado país. Formando um todo, a política econômica e a política social apenas formalmente, se distinguem e as vezes dão a enganosa impressão de que tratam de coisas muito diferentes. Não se pode analisar a política social sem se remeter a questão do desenvolvimento econômico, ou seja, a transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de processo de acumulação particular de capital. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social. (VIEIRA, 1992, p.21)

usuário. A autora entende por política social um conjunto de ações que operam no enfrentamento das diversas faces da “questão social”<sup>2</sup>.

De acordo com a autora, a política social no país, tem funcionado na perspectiva de acomodação das relações entre Estado e Sociedade Civil e que as políticas sociais no Brasil vem se caracterizando por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos configurando [...] “O Aspecto excludente que marca os investimentos sociais do Estado ( YAZBEK, 1996 p.35)

Segundo Yazbek (1996), essa modalidade de tratamento que o Estado vem dispensando aos segmentos mais pauperizados da força de trabalho, deve ser apreendida no contexto contraditório das mudanças econômicas sociais e políticas que vem caracterizando o desenvolvimento capitalista no Brasil marcado pela exacerbação dos contrastes entre riqueza e miséria. O Estado capitalista expressa interesses inerentemente conflitivos, que não são neutros ou igualitários. Neste sentido o Estado exerce o “controle dos recursos da dominação” assumindo o papel de regulador e viabilizador do processo de acumulação capitalista.

Nesse sentido, as políticas sociais assumem o papel de atenuar, através de programas sociais, os desequilíbrios no usufruto da riqueza social entre as diferentes classes sociais decorrentes das precárias condições de vida a que se encontram submetidas às classes subalternas. (YAZBEK, 1996 p.41 )

Voltando a Viera (1992), tanto a política econômica, quanto a política social encontram-se subordinadas as diretrizes gerais e setoriais do governo, órgão responsável pela escolha das prioridades administrativas, associando o órgão de planejamento às deliberações do governo.

[...] “Tal associação se apresenta de forma precária e intranquã, porque a relação entre burocracia e governo nem sempre se funda na solidariedade. No mundo da burocracia, a maior solidariedade se concentra em torno da incompetência para decidir. Com ela a base fica amarrada a direção, pois as decisões são empurradas para cima e a cumplicidade alastra-se pelo corpo burocrático”. [...] (VIEIRA, 1992, p. 24)

Para Vieira (1992), existem muitas burocracias, construídas socialmente que podem aparecer como estamentos ou classes, relacionando-se com os demais grupos. O autor

---

<sup>2</sup> De acordo com NETTO (1992), entende-se por “questão social”, o conjunto de problemas de ordem política, econômica e social que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. É a manifestação da contradição entre o proletariado e a burguesia.

faz uma crítica a sociedade burocratizada ressaltando que os burocratas se vem como pessoas a parte, portadores de poder e distantes dos dominados, relacionando-se entre si através da hierarquia. Segundo ele a burocracia evidencia-se tanto no âmbito do Estado, quanto no ramo civil e militar.

Ele ressalta que ao estudar a política econômica, a política social e sua planificação, é preciso deter-se ao extenso caminho percorrido desde a gestação até a sua execução. Evidentemente, as diretrizes adotadas por um determinado governo podem transformar ou não a realidade social. Diante disso, à vontade e as condições de exercício do poder governamental, são componentes básicos para a compreensão da política econômica e da política social.

O grau de antagonismo atingido no confronto das forças sociais em dado momento e em determinado lugar; os interesses e as ideologias predominantes na burocracia do Estado, sobretudo nos setores responsáveis pela elaboração e pela aplicação da política econômica e da política social; a formação dos chamados técnicos; as peculiaridades regionais; enfim; o movimento da história destas e o de outras políticas *são elementos muito mais imprescindíveis à análise*. Sem tais elementos, qualquer tentativa de analisá-las não ultrapassará os limites do retrato inacabado, nem dos indícios mais ou menos óbvios. (VIEIRA, 1992, p.26)

Finalmente, de acordo com Vieira (1992), evidencia-se na evolução do capitalismo, a priorização da política econômica diante da política social. Como o predomínio ficara com a política econômica o restante principalmente no Brasil torna-se “resto mesmo”.

Diferentemente dos países avançados, e economicamente independentes, a política social no Brasil não se apoiou no pleno emprego, serviços sociais universais e nem instituiu uma rede de proteção social efetiva de enfrentamento a fome e pobreza.

Segundo Pereira (2000), devido a expansão da política social brasileira ter ocorrido em períodos autoritários e de governos conservadores, esta apresentou as seguintes características:

[...] ingerência imperativa do poder executivo, seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos, heterogeneidade e superposição de gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos, heterogeneidade e superposição de ações, desarticulação institucional, intermitência da provisão, restrição e incerteza financeira [...](PEREIRA, 2000, p.126)

De acordo com a autora, o Estado de Bem estar brasileiro, configura-se por intervenções públicas típicas e seletivas próprias do liberalismo, por medidas autoritárias,

desmobilizadora de tensões sociais, por esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços característicos dos regimes social democratas. ”[...] E tudo isso foi mesclado as práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política de larga tradição no país [...] (PEREIRA, 2000 p.127) Para contextualizar as peculiaridades da experiência brasileira no campo das necessidades básicas, a autora retorna ao período anterior a década de 1930 até a década de 1990.

Segundo Pereira, anteriormente a década de 30, a economia brasileira baseava-se na agroexportação e o sistema político brasileiro, pela ausência de planejamento social. Neste contexto, o Estado não geria o processo de provisão social deixando esta instância se regulada pelo mercado, que atendia aos interesses da burguesia, e a iniciativa privada não mercantil, que dava respostas informais a pobreza, e a policia controlava de forma repressiva as expressões da questão social. Este foi o chamado período *laissezfairiano*.

A ação do Estado perante as necessidades sociais básicas limitava-se as reparações emergenciais de problemas prementes ou respostas fragmentadas as pressões dos trabalhadores empobrecidos dos grandes centros urbanos. Com relação à política social, a área que merece maior destaque foi a de trabalho e previdência.

Segundo a autora, com relação as principais medidas adotadas nesse período, podemos citar a criação em 1923 dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde, do Código Sanitário, da Lei Eloi Chaves – relativa a previdência Social- Além de uma legislação, voltada para a regulação e a provisão de contingências ligadas ao trabalho como acidentes, férias, trabalho do menor e da mulher, velhice, invalidez, morte, doença, maternidade.

Para Pereira (2000), a principal característica do período pós 1930, foi a passagem da economia agroexportadora para urbano-industrial, desenvolvimento não acompanhado em relação às políticas sociais.

Em 1934, cria-se o conselho de comércio exterior. Neste contexto houve uma maior preocupação com aspectos econômicos e problemas relativos ao comércio exterior. O Estado já não considerava mais a questão social como caso de policia, porém esta não mereceu a mesma atenção que obteve a economia.

No que diz respeito a 1954-1964, a autora expõem que a subordinação dos valores da equidade e justiça social, ao crescimento econômico, impediu que o envolvimento estatal na regulação e na provisão sociais significassem mudança na política social do período anterior. Entre 1930 á 1954 não houve um rompimento com o *laissezfair*,

nem com a antiga estrutura de poder agroexportadora. As medidas de proteção social desse período serão apresentadas a seguir:

Período de 1930: Criação do ministério do trabalho, indústria e Comércio, da carteira de trabalho, da legislação trabalhista, do ministério da educação e saúde, e dos institutos de aposentadoria e pensão, promulgação da constituição federal de 1934, do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938 com o objetivo de normalizar as ações da assistência social em entidades privadas.

Período de 1940, Governo Dutra: Instituição do salário mínimo, reestruturação do Ministério da Educação e Saúde, promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas, criação do Imposto Sindical, do Serviço de Alimentação, da Previdência Social, da Nova Legislação sobre acidentes de trabalho, do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP)- implantados em regiões insalubres que constituíam fontes de matéria prima utilizadas por aliados na segunda guerra mundial, do Departamento Nacional da Criança, da Comissão Nacional de Alimentação, do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), da Lei Orgânica do Ensino Comercial e da função da casa popular. Promulgação da Constituição Federal de 1946, e criação do Plano (SALTE) (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia). Segundo Pereira (2000) o primeiro a incluir setores sociais como saúde e alimentação. Setores estes que foram preocupação posteriormente tanto no governo Fernando Henrique Cardoso, quanto no Governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Período de 1950, Governo Vargas: O governo Vargas continua dando ênfase na economia, o que pode ser conferido com a criação plano de reaparelhamento Econômico, ou plano Lafer. O Salário mínimo que não subia a oito anos, foi aumentado, sofrendo reajustes, sem contudo reaver as perdas salariais. Neste período também criaram - se as grandes empresas estatais: Petrobrás, Eletrobrás, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE.

Já no Governo Kubitschek, a meta econômica ainda permanece prioritária. O governo buscava atrair o capital estrangeiro, consolidando assim o capitalismo dependente nacional. Diante desses interesses a política social serviria como investimento em capital humano, como ocorreu com a inclusão da Educação no Plano de Metas e com o apoio governamental aos programas de desenvolvimento de comunidade, em contraposição ao progressivo e autonomia relativa dos países Latino-americanos. Neste governo, Houve uma grande preocupação com questões como o desenvolvimento do nordeste, criando a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e a criação do Conselho

Nacional de Desenvolvimento que tinha por finalidade estudar os problemas nacionais e equacioná-los no prazo de cinco anos. Neste governo também houve a construção de Brasília.

Período de 1960 até 1964, governos Quadros e Goulart: Neste governo agravava-se a crise econômica herdada do período anterior e crescem as mobilizações das massas por reformas socioeconômicas. A autora ressalta que o Presidente Quadros ficou apenas sete meses na Presidência da República. No governo Goulart foi elaborado o Plano Trienal Contemplando Reformas Institucionais de Base-Administrativa, bancária fiscal, e agrária. No campo do trabalho foram elaborados o Estatuto do Trabalhador, da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) do 13º salário, do salário família para o trabalhador urbano e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social visando a uniformização dos Benefícios e Serviços Prestados pelos antigos IAPS, priorizando a qualidade da assistência médica. No entanto, a LOPS atendia apenas os trabalhadores inseridos na CLT excluindo tanto os trabalhadores domésticos, quanto os rurais.

Com relação a Educação, a autora faz referência a criação da Lei de Diretrizes de Base, do Programa de Alfabetização de Adultos baseado no método Paulo Freire e do Movimento de Educação de Base (MEB).

Na esfera da saúde, houve a transformação do Serviço Especial de Saúde Pública em Fundação e criação de um novo Código Sanitário. A Política Habitacional não mereceu grande atenção.

O período de 1964 à 1985: Tavares e Assis *apud* Pereira (2000) explica que o Estado deixa de ser uma organização eminentemente populista para tornar-se tecnocrática e centralizada, fundada em um restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, apoiados pela classe média. Nesse sentido, o Estado proporcionou o planejamento direto a racionalização burocrática e a supremacia do saber técnico sobre a participação popular.

Foi o que aconteceu com as reformas financeira, fiscal e administrativa: com a instituição do novo sistema de inteligência militar – Serviço Nacional de Informações (SNI); com a remodelação partidária e com o anúncio de reformas sociais, em resposta às reivindicações populares, que ainda se encaminhavam ao Estado nos três primeiros anos da intervenção militar, quando ainda não tinha se definido o modelo econômico e político que vigoraria a partir de 1967. (PEREIRA, 2000 p.134)

Segundo a autora supracitada, o modelo econômico adotado nesse período, revelava-se concentrador de poder e excludente. A direção política autoritária tomada pelo governo menosprezou as massas e valorizou o capital estrangeiro dando continuidade a

política de Juscelino Kubitschek sob este quadro, a política social aparece como decorrência do desenvolvimento econômico. E se tratando do campo econômico o Estado materializou as seguintes medidas: arrocho salarial, redução das intervenções públicas, controle do crédito, do aparelho arrecadador e do sistema tributário, estatização de áreas de infra-estrutura, de indústria pesada e insumos básicos, esvaziamento do poder de pressão dos sindicatos, proibição de greves, e substituição da Justiça do Trabalho pelo executivo federal com relação a decisão dos reajustes salariais. Neste contexto passou a prevalecer formas de usurpação do poder Judiciário, do Legislativo e da Sociedade Organizada. Diante dos fatos, registra-se uma política social contrária à prática do populismo,

Segundo Pereira (2000), a partir de 1967, a política social deixou de aparecer como um simples complemento ou extensão da economia e passou a ser um meio importante de acumulação de riquezas.

Os programas sociais que passaram a ser desenvolvidos desde então tinham como objetivo prioritário atender aos interesses específicos da economia de empresa, embora integrassem a ação estatal. Ou seja, embora públicos na sua gestão, tais programas tiveram a sua execução privatizada. (PEREIRA, 2000, p.137).

Até 1974, os governos militares defendiam o sistema capitalista arduamente, optando por usar a repressão de direitos civis e políticos a fim de alcançar sua meta. A partir de 1975 os governos demonstraram além do crescimento econômico, uma inusitada preocupação com os mais pobres. Segundo Pereira, no período que vai de 1974 á 1979, compreendeu o mais expressivo esforço governamental de modificar a economia brasileira e de ampliar o campo da política social. Este esforço tinha um objetivo específico: Reaproximar os governantes de um regime desgastado como “atores políticos viáveis”

Além das promessas de volta a “normalidade institucional” e de implantação de medidas liberalizantes, a preocupação com a pobreza tornou-se um tema recorrente no discurso oficial, pois através dessa via o governo buscava descomprimir o regime autoritário sem que fosse preciso destruir seus principais instrumentos de repressão, como o AI5 e todo aparato legislativo criado a partir de 1968.

A partir de 1976 o governo passou a orientar-se por critérios administrativos mais ortodoxos e a criar medidas tópicas de ajustamento do regime ás contradições que se agravaram. Até o ano de 1985, as políticas sociais encobriam as verdadeiras intenções da burguesia.

Período de 1964-1966, governo Castelo Branco: Instituiu o Programa de Ação Econômica do Governo, (PAEG), mediante o qual foram criados o Banco Nacional de Habitação, o Instituto Nacional de Habitação, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o (FGTS).

Período de 1967 à 1969, governo Costa e Silva: Criou o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) no contexto do milagre econômico e a decretação do (PIS). Segundo Pereira, nesse período a política social esteve submetida ao critério da rentabilidade econômica, negligenciando qualquer intento de necessidades básicas. Houve a intensificação da interferência de Agências Internacionais na definição de políticas sociais economicamente rentáveis contribuindo para o aumento desigualdade social, e os movimentos sociais eram alvo de uma forte repressão.

Período de 1970 à 1973 governo Médice: Instituiu o Plano de Metas de Bases para a ação do governo que durou até 1971 e do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), com vigência de 1972 a 1974. O Liberalismo se fortalecia juntamente com o autoritarismo. Estes foram os anos mais tirânicos da ditadura nos quais aprofundaram-se a relação entre o Estado e o capital estrangeiro, e esse mesmo Estado distancia-se da população.

No Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, quase não houve preocupação deste com a pobreza que se avolumava. E onde surgissem mobilizações por reformas sociais o Estado respondia de forma repressora, e com projetos como as construções da hidroelétrica de Itaipu e da Rodovia Transamazônica.

No que diz respeito à proteção do capital em relação ao trabalho, a autora salienta que foi criado o Programa de Integração Social (PIS) em 1970 e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Os quais representavam mais um mecanismo de poupança a serviço da reprodução do capital e da harmonia entre capital e trabalho do que uma tentativa de integração do trabalhador ao desenvolvimento econômico. Para a autora a política trabalhista deixa de ser uma questão de polícia para tornar-se um arranjo administrativo calculado.

Já o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974) tinha a função de garantir os projetos de grande impacto criados nos dois primeiros anos do governo Médice. Neste período também foram formatadas algumas políticas sociais compensatórias, e houve uma maior preocupação com a população de baixa renda que havia aumentado segundo o censo de 1970, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e das pesquisas nacionais por amostragem de domicílios subsequentes. Esse governo ainda incorporou no

sistema previdenciário urbano, trabalhos que não haviam sido regulamentados via CLT, e ainda investiu em setores como saúde, educação habitação, e nutrição.

Segundo Pereira (2000), embora inovadoras essas iniciativas vincularam-se a manutenção do poder da elite dirigente e da garantia do crescimento econômico, transformando a população em clientes das políticas sociais já que os direitos civis e políticos eram cerceados; sendo que esses investimentos sociais aumentaram a participação no trabalho e na acumulação da renda nacional.

Entre 1974 e 1979, o país foi regido pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento que apresentou dois momentos distintos: o primeiro é compreendido entre 1974 e 1976: O Brasil seria submetido a uma experiência de reedição do “Milagre Econômico”. Em 1974, segundo a autora ocorria o caso do referido milagre devido em grande parte do atraso do setor industrial de bens de produção e de alimentos, à forte dependência do petróleo internacional, aceleração da inflação e ao *déficit* no balanço de pagamentos. Mesmo diante disso, Geisel pretendia adotar uma estratégia de desenvolvimento baseada em duas diretrizes: montagem de um novo padrão de industrialização que tinha como núcleo dinâmico a indústria de base, e fortalecimento progressivo do capital privado nacional, antes submetido em relação ao Capital estatal e ao capital privado internacional. Com isso o II PNAD buscava substituir o capitalismo selvagem, conduzido pelo Estado e transformar o Brasil em uma potência emergente na entrada dos anos 80. O II PNAD tomou o modelo capitalista japonês para pontuar elementos necessários a construção dessa potência:

[...] Grande empresa nacional, autonomia do desenvolvimento científico e tecnológico e fatores humanos capazes de superar as demais condicionantes (desfavoráveis ao Japão) no processo (Lessa, 1978:21). Essa foi a razão por que o desenvolvimento científico e tecnológico de par com a política social (identificada como política de recursos humanos) assumiu um papel preponderante no II PNAD. [...] (PEREIRA, 2000 p. 142-143)

O segundo momento ocorreu entre 1976 e 1979, quando diante da crise econômica mundial, o estado descobre-se incapaz de transformar, o Brasil em potência emergente no prazo mais curto possível. Em vista disso, retornam as formas autoritárias de controle político, ao mesmo tempo que proliferam as políticas sociais como respostas estratégicas aos descontentamentos da sociedade. As principais reformas desse governo, conhecidas como pacote de abril foram:

Eleições indiretas para a escolha de governadores, com a ampliação dos colégios eleitorais, eleição de um terço do Senado por via indireta, (os senadores biônicos) e inclusão de três sublegendas na eleição direta dos restantes (uma gravíssima quebra da tradição republicana), extensão da Lei Falcão às eleições estaduais e federais (generalizava –se a proibição do acesso ao rádio e à televisão dos candidatos a cargos eletivos municipais), antecipação das eleições para o mandato do presidente para seis anos. (o de Geisel já havia sido ampliado para cinco anos), alteração do *quorum* para votação de emendas institucionais pelo congresso, de dois terços dos membros para a maioria simples, aumento do número de deputados Federais passando a câmara a contar com 420 membros, alteração do “Colégio Eleitoral que elegeria o presidente da república, mandato de dois anos para os deputados a serem eleitos, em 1980, de forma a haver coincidência das eleições municipais, estaduais e federais a partir de 1982” (SROUR *apud* PEREIRA, 2000 p.143)

Essas reformas regressivas constituíram um duro golpe no processo de distinção política. Em vista disso a reação dos setores sociais que se sentiram traídos na sua confiança revigoraram-se em torno de pleitos por democracia. Como estavam fechadas as vias de participação política da população como partidos políticos e os sindicatos, abriram-se alternativas como a AOB (Associação Brasileira dos Advogados do Brasil), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Igreja Católica Progressista com suas comunidades Eclesiásticas de base, a União Nacional dos Estudantes (UNE), dentre outros. E ainda categorias sociais feministas, donas de casa, funcionários públicos, frações de empresariado e da classe operária do ABC paulista, todos mobilizados pela democracia.

Como resposta a esses movimentos o governo instituiu uma nova política de negociação direta, entre empregados e empregadores restabelecendo o *habeas corpus* para crimes políticos, bem como as garantias de magistraturas e autonomia dos poderes judiciário e legislativo; decretou o fim das cassações por meio do AI5 e abrandou as exigências para a criação dos partidos. Mas ainda continuaram existindo instrumentos de contensão política como a Lei de Segurança Nacional, os Atos Institucionais, a Lei Falcão e o pacote de Abril. E ainda foram criados dois mecanismos de defesa do Estado de Emergência.

A política social passou a ser estrategicamente intensificada, não como resposta as necessidades sociais, mas como mediadora numa tentativa de reaproximação do estado com a sociedade. Os focos de pobreza absoluta passaram ser alvo prioritário dessa política. Sem poder ocultá-la, o governo a reconheceu e a incluiu nos Planos de Desenvolvimento. Neste contexto ocorreram inovações técnicas e administrativas no aparelho estatal a fim de superar o clientelismo individual. No que tange a essas transformações, as medidas sociais que mais se destacaram foram: Programa de Desenvolvimento Social do Nordeste, reformulação dos mecanismos financeiros do Sistema de Financeiro de Habitação (SFH), Ação Sanitária para o

Nordeste, nova sistemática do Plano Nacional de Saneamento, Unificação do PIS com o PASEP, criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU), Plano Básico de Ação Sanitária para a Amazônia, organização das Ações de Vigilância Epidemiológica, criação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, estabelecimento do Sistema Nacional de Transportes urbanos, Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), Programa de Saneamento Ambiental, Programa Especial de Controle da Esquistomose (PECE), Programa de Interiorização das Ações de Saneamento no Nordeste (PIASS), Programa de Bem Estar do Menor, Sistema Nacional de Emprego (SINE), Programa de atendimento ao pré-escolar e ao Ensino de 1º grau, amparo previdenciário para maiores de 70 anos e para inválidos conhecido como Renda Mensal Vitalícia.

No período do governo Figueiredo de 1980 à 1985, segundo Pereira (2000), caracteriza-se por uma forte desarticulação no desenvolvimento social ocorrido no governo Geisel. Houve a diminuição dos gastos sociais, acompanhada da redução da importância da política social no planejamento e na gestão estatal constituindo-a como principal evidência dessa desaceleração os seguintes fatores:

- a. Incompatibilidade do padrão otimista de acumulação até então vigente no Brasil, com uma conjuntura internacional recessiva.
- b. Elevação do *déficit* público e do endividamento externo herdado do governo anterior;
- c. Instauração da crise fiscal do Estado, dada a discrepância entre a arrecadação de tributos e o volume das despesas governamentais na área social.
- d. relutância governamental em facilitar a passagem de um regime de exceção para um regime de direitos, ocasionando um desgastante processo de negociação corporativista e lobista entre elites ( econômica e política) e o governo;
- e. Crescente pressão da sociedade civil incluindo as camadas populares, por democracia e ampliação da cidadania;
- f. defesa governamental dos recursos econômicos e financeiros das camadas sociais mais bem aquinhoadas, apelando, inclusive para o processo inflacionário, em detrimento da melhoria das condições de vida das parcelas mais pobres da população. (PEREIRA, 2000, p. 147)

Para a autora, essas medidas provocaram o aumento do desemprego e da pobreza, e a queda dos salários. Assim como a incapacidade governamental de apresentar respostas as necessidades humanas básicas. Esse período foi marcado por medidas de caráter anti-social, como a contenção dos gastos na assistência médica e previdenciária, restrição dos financiamentos concedidos à habitação de interesse social, e a redução pela metade dos investimentos no setor de transporte público. Políticas como a de educação e saúde pública e suplementação alimentar sofreram um menor impacto devido estas serem custeadas com recursos do tesouro nacional.

Porém, diante da mobilização da sociedade, fizeram-se notar alguns avanços como a anistia em 1975, com a restituição de direitos civis e políticos aos cidadãos cassados pelo Regime Militar, e eleição para governadores em 1982 a campanha por “Diretas já”, ou seja eleições diretas para a presidência da república.

O período de transição para a “Nova República” caracterizou-se por uma reorganização institucional que convocava a Assembléia Nacional Constituinte em 1986 e por uma concepção de Proteção Social na qual, tanto os direitos sociais quanto os políticos receberam uma atenção especial. Pela primeira vez na história Brasileira a assistência social foi incluída numa Constituição Federal, na condição de componente do Sistema de Seguridade Social.

O padrão centralizado de gestão das políticas públicas também sofreu alterações. De acordo com Pereira (2000), ganharam força pleitos por um padrão administrativo descentralizado, onde foram criados canais de participação política da população. Foi incluso na Constituição Federal de 1988, a municipalização, o plebiscito, o referendo, bem como os conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos de caráter deliberativo e representação paritária do Estado e da sociedade na sua configuração.

No governo Sarney, diante dessa nova orientação Institucional, foram criados: subsídios para a ação imediata contra a fome e o desemprego em 1985, desenvolvido pela Comissão para o Plano do Governo (COPAG); Programa de prioridades sociais de 1986, e o Plano de Metas para 1986 à 1989.

Neste período também foi elaborada pelo Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social, uma proposta ampla de seguridade Social que sugeria uma vertente não contratual e não contributiva de proteção social pública sob o seguinte aspecto: “Todo o cidadão brasileiro é titular de um conjunto de direitos sociais independentemente de contribuição para os benefícios e serviços implícitos nesses direitos”.

Diante disso, o governo reconhecia a enorme “dívida social” com o país e a fragilidade dos direitos sociais, comprometendo-se a fazer “tudo pelo social”. Para atingir seus fins o governo atuava através de medidas de cunho emergencial voltadas contra a fome, o desemprego e a pobreza, e também de caráter estrutural que priorizavam o crescimento econômico e a reforma agrária, em relação a uma política social efetiva.

De acordo com PEREIRA (2000), no período de 1985 à 1986 as principais incitativas do governo Sarney foram:

- Plano Cruzado, que privilegiou o controle da inflação por meio da reforma monetária, estagnação dos preços e ajustamentos dos salários e seus

valores reais médios. Embora esse plano tenha aumentado o salário em 15%, ter obtido crescimento econômico com redistribuição de renda, ele não foi capaz de conter a inflação que retornou no final de 1986, após o descongelamento dos preços.

- Plano de Metas era concebido como Plano do Crescimento e de Combate a Pobreza, porém esse plano passava da contabilização de gastos de cada área dos ministérios, sendo que eram estes que estabeleciam as prioridades.
- Política Emergencial de Alimentação, Programa Nacional de Alimentação na Escola (PNAE), Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e o Programa Nacional do Leite para as crianças carentes (PNLCC).
- Cria-se o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRA), lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), instituição do seguro desemprego e estudos de viabilidade de sua ampliação.

Nos três últimos anos do governo Sarney foram instituídos mais dois planos: Plano de controle Macroeconômico de 1987, que implicou na redução do poder de compra dos trabalhadores e conseqüentemente no aumento da desigualdade social, e a política “Feijão com Arroz” que se propôs a seguir as orientações do liberalismo operando gastos sociais com repercussões negativas sobre a população.

Diante do exposto, a autora sustenta que ocorreram mudanças apenas de governo e não de regime. Neste contexto houve mobilizações da sociedade por reformas institucionais que culminaram na Constituição federal de 1988, que trazia os conceitos de :

[...] “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político administrativa”, “ controle democrático”, “mínimos sociais” dentre outros passaram de fato a constituir categorias – chave norteadoras da Constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país. [...]( PEREIRA, p.152)

A constituição Federal de 1988, rompeu com o caráter emergencial da Assistência Social, definindo-a no campo da Seguridade Social. A Constituição Federal de 1988 compreende a seguridade Social como o tripé Saúde, Previdência e Assistência. Essas inovações assustaram os liberais que rotulavam a Constituição de 1988 de inviável, por remar contra o Liberalismo. Na área social, a Constituição previa maior responsabilidade de Estado, na regulação do Financiamento e provisão de Políticas Sociais, ampliação do caráter

distributivo da seguridade social de caráter não contributivo, controle da sociedade sobre as decisões Estatais uma concepção de mínimos sociais como um direito de todos.

De acordo com Pereira (2000), o diferencial, desta Constituição Federal, revolucionou no sentido de transformar em direito o que sempre havia sido tratado como favor, e ela reconheceu os “pobres” como titulares de direitos, rompendo com o assistencialismo utilizado como instrumento político, bem como o padrão eminentemente contributivo de proteção social. Porém esses progressos constitucionais foram alvos de uma contra reforma<sup>3</sup>, que havia sido iniciada em 1987, e reforçada a partir de 1990. De um lado estavam as elites empresariais que atacavam a Constituição, e do outro os trabalhadores e desempregados, cada vez mais desprovidos de recursos políticos e poder de pressão, e de influência nos meios de comunicação que resistiam arduamente a esses ataques.

Nesse contexto o ideário Neoliberal vinha tomando força no Brasil, ocorre a vitória nas urnas de um candidato disposto a combater os “marajás” e corruptos diante da ineficácia do Estado. Baseada na teses de que o novo cenário não comportava mais a presença excessiva do Estado, a ideologia Neoliberal passou cada vez mais a avaliar políticas de ingerência privada. Conseqüentemente houve uma desarticulação entre Estado e Sociedade no processo de Proteção Social, o que ocasionou um rebaixamento na qualidade de vida da população.

A autora salienta que, no que diz respeito ao governo do Presidente Collor, este foi eleito fazendo um discurso social democrata, mas logo se mostra-se submisso ao neoliberalismo .Na esfera da política social, houve um desmembramento tanto no ponto de vista de sua organização quanto suas competências.

A previdência ficou com o ministério do trabalho, enquanto o INAMPS passou para o ministério da saúde, logo a frente ficaria encarregado do projeto nossa gente – CIACS. A educação ficou como estava e sem o controle da Secretaria da Tecnologia e, finalmente, o novo Ministério da Ação Social concentrou a política de Saneamento, Habitação Popular e Promoção Social, mas sem o controle das fontes de financiamento, que ficou nas mãos do Ministério de Trabalho e Previdência Social (MTPS) e a Caixa Econômica Federal, pertencente ao Ministério da Economia . ( FIORI *apud* PEREIRA, 2000 p.152.)

Ainda nesse mesmo período, houve a demissão de 360 mil funcionários públicos, por conta da reforma administrativa integrante da reforma do Estado, oposição a consumação

---

<sup>3</sup> Segundo BEHRING (2003), a contra reforma, anula algumas das mais importantes conquistas das classes subalternas brasileiras em sua secular luta pela conquista de direitos. A reforma proposta por FHC por exemplo retira o Estado de suas funções, facilitando as privatizações e a expansão do mercado

dos novos direitos constitucionais, resgate do assistencialismo, do clientelismo e do populismo, rejeição do padrão de seguridade social previsto na Constituição de 1988. O presidente ainda vetou integralmente o projeto que regulamentava a assistência social e represou durante vários meses os benefícios previdenciários. Sob este contexto as políticas sociais apresentaram-se de uma maneira seletista e focalizadora.

Para alcançar suas metas, esse governo usou de medidas provisórias, alegando crises econômicas e dificuldades fiscais além de ter proposto a antecipação da revisão da Constituição Federal de 1988 por julgá-la inflacionária. Porém seus projetos não foram efetivados diante da inflação e das práticas corruptíveis, o que o levou a destituí-lo do poder em 1992.

Com o *impeachment* de Collor em 1993, o vice-presidente Itamar Franco assume a presidência defrontando-se com a destruição do Sistema de Proteção Social constituído nos anos de 1930. Diante desse quadro, e da falta de um projeto político consistente, Itamar Franco pouco pode contribuir para a melhoria das condições sociais no Brasil.

No âmbito social, merecem atenção as ingerências oficiais na Seguridade Social destacando-se a aprovação da LOAS em 1993, protelada por 5 anos, e a liberação dos recursos previdenciários retidos pelo governo Collor. A decisão de anunciar a LOAS adveio do Ministério Público, que ameaçou mover uma ação de inconstitucionalidade por omissão contra o chefe do executivo federal. Com a aprovação desta, o BPC passou a caracterizar a política de renda mínima constada na Constituição de 1988.

Esse governo ainda readmitiu vários funcionários que haviam sido demitidos por Collor, e o Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida (PCFMV) de 1993, que contava com a parceria entre governo e sociedade, pautando-se na solidariedade privada, e entre Estado e mercado. Esse plano foi coordenado pelo Conselho consultivo de composição mista (governamental e não governamental) o Conselho Estadual de Segurança Alimentar (CONSEA), que teve como mentor o sociólogo Hebert de Souza. Esse apostando na solidariedade convoca a sociedade a uma ampla campanha no Brasil de combate à fome e a miséria. Porém os impactos mobilizadores não foram suficientes para alcançar seus objetivos, devido o descomprometimento estatal, problemas orçamentários, desarticulação institucional, corrupção e clientelismo.

No período de 1995 à 1999 segundo PEREIRA (2000), foi eleito o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que objetivava dar continuidade a estabilidade macroeconômica, reformas na Constituição Federal vigente. Em seu primeiro mandato, o Estado não teria funções empresariais, e o mercado assumiria o papel de provedor social. O

país deveria abrir-se ao capital estrangeiro integrando –se à economia mundial. Estavam postos os pressupostos de um projeto político Neoliberal que iria caracterizar um novo estilo de gestão pública no país. O governo FHC, assumiu a política monetária como prioridade, descuidando durante todo o seu primeiro mandato das políticas propriamente econômicas, e principalmente das sociais.

Acreditando que a estabilidade criada pelo Plano Real constituiriam condições suficientes para atrair capitais estrangeiros, o governo apostou nessa estratégia esperando que ela funcionasse como um pré-requisito ao ajustamento do sistema econômico em bases produtivas, o que não ocorreu.

Uma das preocupações do FHC, além da estabilidade da moeda, era reeleição à presidência da república, o que demandou um intenso envolvimento pessoal com articulações políticas para aprovar essa pretensão no Congresso Nacional. O que contribuiu para desviar a atenção do governo dos problemas econômicos e sociais.

Na área social, cabe mencionar o Programa Comunidade<sup>4</sup> Solidária, criado pela Medida Provisória 813 como estratégia de combate a pobreza. Esse programa retrocede as ações assistencialistas da era Vargas, e desconsiderou determinações constitucionais.

Sob esse contexto vários Estados e municípios criaram programas de renda mínima, vinculados a obrigatoriedade das famílias manterem seus filhos nas escolas.

Seguindo o exemplo desses municípios e pensando na reeleição o governo Federal cria também o programa de renda mínima em 1997 atrelando-a obrigatoriedade escolar, visando atender as crianças pobres.

[...] mas assim como aconteceu com o Comunidade Solidária tal programa sobrepôs às propostas congêneres já implantadas nos Estados e municípios e principalmente ao projeto do Senador Eduardo Suplicy do Partido do Trabalhadores (PT-SP) em tramitação no congresso desde 1991 [...] (PEREIRA 2000 p. 174.)

Ademais, o programa era altamente seletivo, tanto em relação aos seus usuários, quanto aos recursos previstos, pois reduziu o número de municípios a serem atendidos. Com vistas à reeleição o presidente apresenta em 1998, as metas para o segundo mandato, em que este admite a miséria no Brasil e propõe a enfrentá-la por meio de medidas emergenciais,

---

<sup>4</sup> Segundo Pereira (2000), a Medida Provisória 813, que institui o Programa Comunidade Solidária, não evidencia um sistema integrador nas três áreas que compõem a Seguridade Social, previstas na Constituição Federal de 1988, e com as demais políticas sociais. A medida Provisória provoca a fragmentação e a superposição de ações. Esta desqualificação mantém a assistência sem visibilidade enquanto política pública, e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe as políticas sociais.

como estoque de alimentos para calamidades, distribuição de cestas básicas, e programas de alimentação vinculados a saúde e voltados á erradicação da desnutrição em crianças menores de dois anos.

[...] Propôs ainda dar continuidade a programas de transferência direta de renda, já implantadas no país, ( como o Benefício de Prestação Continuada) para idosos e pessoas portadoras de deficiências, regidos pela LOAS, o seguro desemprego e a renda mínima para famílias pobres assumidas pelos municípios. [...] (PEREIRA 2000 p.175)

Uma vez reeleito FHC, continuou prisioneiro de sua política de estabilização, sendo incapaz de formular uma agenda voltada á construir uma proposta de desenvolvimento desvinculada do Neoliberalismo.

Os problemas sociais não enfrentados, como o desemprego e a pobreza, agravaram-se. Paradoxalmente, não havia uma política de satisfação de necessidades básicas, porque esse governo entendia que as pessoas deviam auto-prover-se através do trabalho, do apesar do desemprego crescente. O que demonstra o quanto o governo ainda trabalhava na proteção do capital à custa do trabalho.

Essa tese pode ser reafirmada diante do projeto de flexibilização das leis trabalhistas, mediante o qual os direitos e garantias na Constituição de 1988 seriam flexibilizados, a fim de baixar os custos de contratação de mão de obra.

Segundo Pereira (2000), neste governo o Brasil assistiu à destituição de conquistas sociais construídas ao longo da década de 1930 á 1988, e ainda o descaso com os trabalhadores e com o mais pobres. Tratou-se de um governo anti-social que não se preocupou em garantir o mínimo social admitido até mesmo por Hayek:

Está certo que por força da LOAS, o governo FHC, viu-se instado a tematizar, nos últimos anos a noção dos mínimos sociais, com vistas a regulamentação dessa matéria na LOAS, e a instrumentação da Política de Assistência Social a cargo do órgão gestor dessa política no âmbito federal a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) [...] PEREIRA 2000, p.179)

Poucos esforços foram empreendidos no campo dos mínimos sociais, devido a maioria compreender a expressão “mínimos” ao pé da letra, entendendo –a como um atendimento setorial. (saúde, educação, previdência).

Parafrazeando Marx (1978:18) diríamos portanto que a “ausência” de medidas e as desmedidas passam a ser a verdadeira medidas das atuais políticas sociais focalizadas brasileiras, as quais, ao reduzirem as necessidades dos pobres a mais miserável manutenção da vida física e sua atividade ao mais abstrato movimento “mecânico”, acabam por fazer acreditar que o pobre não tem “nenhuma necessidade de atividade nem gozo e que esta vida é também vida e modo de existência humana. ( MARX, *apud* PEREIRA 2000 p.180 )

De fato a ausência de medidas eficazes de combate à pobreza, é funcional a manutenção da ordem burguesa, que subsidia apenas a manutenção da vida física do trabalhador contribuindo para a destituição de direitos sociais e exclusão social.

## 1.1 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Segundo Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, (2006) o século XXI inicia-se com um amplo distanciamento entre os indicadores sociais. O Sistema Brasileiro de Proteção Social tem se mostrado incapaz de enfrentar a pobreza e a desproteção social, do contingente da população excluída do mercado de trabalho, sujeita a ocupar trabalhos precários, sem proteção social e com salários rebaixados. Além de que historicamente os programas sociais tem sido orientados por políticas compensatórias, a fim de incrementar a concentração de renda, e a economia baseada na informalidade que exclui a maioria dos trabalhadores dos serviços sociais que deveriam atender a população. A LOAS incluiu em seu debate a concepção de mínimos sociais quando esta define em seu 1º artigo a assistência social como uma política de seguridade social não contributiva, definindo mínimos sociais como parâmetros para essa política, sendo que este conceito orientou o debate sobre renda mínima no país.

Nesse contexto, os programas de transferência de renda<sup>5</sup> ocuparam um espaço marginal sendo discutido a possibilidade desse tipo de política pública somente a partir de 1991, com o Projeto de Lei 80/1991, que propõem a Instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima apresentado pelo Senador petista Eduardo Suplicy.

Buscando antecedentes históricos, segundo os autores supracitados, podemos citar como exemplo no campo dos mínimos sociais, o salário mínimo, as aposentadorias urbanas e

---

<sup>5</sup> De acordo com Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2006), os programas de transferência de renda são entendidos como programas que atribuem uma transferência monetária, mas que também associam essa transferência monetária a outras medidas situadas principalmente no campo da educação, saúde, trabalho visando romper a longo prazo com o ciclo de pobreza.

rurais, de caráter contributivo, o seguro desemprego, a renda mensal vitalícia, substituída pelo benefício de prestação continuada, de caráter não contributivo, podem ser identificados no sistema brasileiro de proteção social, que são destinados a situação de risco social. Pode ser incluído ainda na categoria de mínimos, a concessão de Bolsas de Estudos repassadas pelo Estado, entidades filantrópicas ou empresas.

Mas especificamente no que tange aos programas de transferência de renda, a aprovação da Lei nº 80/1991, anteriormente mencionada, introduziu na agenda pública brasileira a possibilidade de implementação de programas de transferência de renda, com experiências pioneiras nas cidades de Campinas, Brasília, Ribeirão Preto e Santos, seguindo-se de propostas no âmbito municipal e estadual, preconizando a transferência direta de renda como complementação da renda. Essas famílias seriam selecionadas por um determinado corte de renda, e de critérios, como crianças em idade escolar na família e residência no respectivo município. Nesse sentido os programas de transferência de renda passariam a constituir no século XXI a principal estratégia da política de assistência social do sistema brasileiro de proteção social. É no bojo desse sistema que em 2001, verifica-se um elevado nível de expansão desses programas, sobretudo a nível federal, implantados em todos os municípios do país.

Para os autores supracitados, o crescimento do desemprego e a destituição dos direitos conquistados compõem os eixos das conjunturas que vem sustentando o debate e a prática dos programas de transferência de renda no Brasil. No entanto, a discussão sobre esses programas precisa compreendida nos seus alcances e limites, na sua dimensão qualitativa e quantitativa.

Em 2001, no penúltimo ano do governo FHC, podemos vislumbrar a proliferação de programas de transferência de renda de iniciativa federal com implementação descentralizada nos municípios. Entre eles, tem-se a transformação do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima vinculado à educação - Bolsa-Escola instituído mediante a Lei 10.219, e a criação do programa Bolsa-Alimentação instituído pelo Decreto nº 3.934/2001, entre outros, além da expansão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil instituído pela Lei 2.438 de 1999 e do Benefício de Prestação Continuada previsto no artigo 20 da LOAS que já estava funcionando desde 1996.

Segundo o governo federal, esses programas passam a ser considerados eixo de uma “grande rede nacional de proteção social” implantada no país, sendo estes implementados em quase todos os 5.561 municípios brasileiros.

Outro aspecto importante foi à introdução no debate nacional da possibilidade de instituição de uma renda de cidadania no contexto dos programas de transferência de renda, para todos os brasileiros, sem qualquer restrição. Debate iniciado com o lançamento do livro *Renda de Cidadania: A Saída é Pela Porta* em 2002. Do debate sobre uma renda mínima passa-se a uma discussão sobre uma renda de cidadania.

A partir de 2001, o governo federal apresentou programas notadamente compensatórios, direcionados a população mais pobre do país, em que destacam-se: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação “Bolsa Escola” do ministério da educação, o programa Bolsa Alimentação do ministério da Saúde, o Auxílio Gás do Ministério das Minas e Energia, e o Cartão Alimentação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome, instituído em 2003 pelo Decreto nº 4.675 de 16 de abril de 2003, por Luís Inácio Lula da Silva.

Tais programas destinam-se a um público cujo corte de renda para a fixação de uma linha de pobreza é de meio salário mínimo de renda familiar *per capita*, exceto o BPC que determina uma renda inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo *per capita*.

Em 2001, mediante o decreto nº 3877, foi instituído o cadastro único dos programas sociais do governo federal, objetivando cadastrar, com uso de um formulário único, as famílias em situação de extrema pobreza, a fim de facilitar políticas públicas nessa população. O governo também criou o cartão cidadão para substituir os diversos cartões magnéticos utilizados em cada programa para permitir às famílias retirarem diretamente no banco o valor monetário a eles destinado.

O PGRM Bolsa Escola, era orientado para apoio a iniciativas dos municípios que apresentassem renda tributária e familiar *per capita* inferiores às respectivas médias estaduais. Eram considerados beneficiários em potencial, famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, e que tivessem filho de 0 a 14 anos. A condicionalidade<sup>6</sup> era a manutenção de crianças com 85% de frequência escolar, de 07 a 14 anos. O programa era financiado 50% pelo governo federal e 50% pelo município. O benefício correspondia a 15,00 reais mensais por filho (com o máximo de 03 crianças, totalizando 45,00 reais, e ações sócio-educativas direcionadas a este).

Até janeiro de 2001 eram 1.345 municípios conveniados e outros 1.097 aguardando para serem atendidas até 2002. eram 855.217 famílias e 1.681.343 crianças

---

<sup>6</sup> As condicionalidades são compromissos que o governo obriga a família a cumprir, para esta possa estar recebendo o valor monetário do benefício. As condicionalidades são relativas a frequência escolar, ao acompanhamento nos postos de saúde e a renda *per capita*.

atendidas. Os objetivos deste era possibilitar o acesso e a permanência de crianças, pertencentes às camadas excluídas, às escolas, integrar a família ao processo educacional de seus filhos, reduzir os custos decorrentes da evasão e repetência escolar, combater o trabalho infantil, evitar a permanência de crianças na rua e contato com situações de risco pessoal e social, elevar a qualidade de vida de famílias e a inclusão social pela via da educação.

Em 2001, foram credenciados 5.470 dos 5.561 municípios brasileiros, tendo alcançado cerca de 8,5 milhões de crianças. Até novembro de 2002 foram atendidas 2,5 milhões de famílias com 10,7 milhões de crianças e adolescentes beneficiados. Esse programa era financiado pelo fundo de combate a pobreza.

No que diz respeito ainda a esses programas o Programa Bolsa Alimentação era voltado a uma rede de proteção social, com o objetivo de reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil. Tratava-se de uma complementação de renda familiar com recurso da união para melhoria da alimentação, saúde e nutrição. Este foi um programa do Ministério da Saúde, direcionados às famílias pobres com mulheres gestantes, mães amamentando e seus filhos de 6 meses a 6 anos de idade. Era associado com medidas de atendimento básico à saúde, como por exemplo a pesagem. A permanência no programa era de até 6 meses, com renovação de acordo com o cumprimento das condicionalidades.

Para implantar o programa era necessário a adesão de cada município, que é o responsável pelo cadastramento das famílias, sendo então concedido o benefício de até 3 bolsas-alimentação para cada família, ou seja, 45 reais por mês. Os beneficiários eram assistidos por uma equipe do Programa Saúde da Família, pelos agentes comunitários de saúde ou por uma unidade básica de saúde. Até novembro de 2002, o programa atendia 1.403.010 beneficiários, sendo que eram aplicados 115.000.000 reais, até novembro de 2002. Este programa também era financiado pelo Fundo de Combate à pobreza.

Registra-se também o programa Auxílio Gás, que objetivava compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados do petróleo e a retirada de subsídio ao gás de cozinha. O critério de acesso era a família já estar cadastrada nos programas do Governo Federal, ou ter uma renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo. O valor monetário do benefício correspondia a 7,50 reais por mês, sendo que esse repasse ocorria a cada 2 meses, totalizando 15 reais a cada 2 meses. Até novembro de 2002 haviam sido beneficiados 8.556.785 famílias, com recursos aplicados no valor de 502.139.720 reais.

O Cartão Alimentação instituído em 2003, já no âmbito do Programa Fome Zero teve por objetivo promover a segurança alimentar. Foi criado para combater a fome e as suas causas estruturais. Essa iniciativa envolve vários ministérios, as três esferas de governo e

a sociedade civil. O programa visa garantir à pessoas em situação de insegurança alimentar, recursos financeiros no valor de 50 reais ou acesso a alimentos em espécie considerando a falta de acesso a alimentação digna em qualidade suficiente para a nutrição e manutenção da saúde humana.

Para a implementação do Cartão Alimentação, faz-se necessário parcerias entre estados e municípios e sociedade civil, sendo que a responsabilidade pela formulação, coordenação, controle e avaliação das ações, são de competência do ministro de estado extraordinário de segurança alimentar e combate à fome. Já as implementação das ações ficariam a cargo dos estados e municípios e da sociedade civil, mediante convênios de cooperação, cujas principais atribuições são:

[...] “Instalação da Comissão Gestora Local (CGL), por município, formada majoritariamente de membros representantes de organizações da sociedade civil, com representação do Estado e do Município; capacitação de agentes gestores locais; monitoramento, acompanhamento e avaliação das CGLs; e realização do cadastramento dos indivíduos e famílias que atendam aos critérios de elegibilidade do programa mediante o uso do Cadastro Único aos programas sociais do Governo Federal. [...] (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p.113)

A duração do benefício é de até 6 meses, prorrogáveis por no máximo mais 2 períodos de 6 meses. O benefício é financiado por dotações orçamentárias consignadas anualmente no gabinete do ministro do Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome.

Segundo Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, (2006) oficiais indicam que o Cartão Alimentação, até outubro de 2003 atendia a 1.070.057 famílias em 1.227 municípios, encontrando-se mais 1.885 famílias nos critérios do programa, contando com 1.298 CGLs funcionando. Porém, o Cartão Alimentação tem seus limites, dos quais podem ser destacados: o corte de limite de renda assumida como única variável a ser considerado ainda mais baixo do que dos programas anteriores; o valor restrito de transferência monetária 50,00 reais é muito baixo para permitir um impacto significativo na vida dessas famílias; e o tempo de permanência no programa é insuficiente para permitir autorização das famílias com deficiências historicamente acumuladas devido à restrição de atividades de trabalho.

Ainda sobre esses programas, os autores consideram que dentre as insuficiências e limites, destacam-se o despreparo dos recursos humanos para a gestão, existem limitações nos recursos municipais para permitir o desenvolvimento de ações demandadas pela população

local, contribuindo para ações de suporte paternalistas, patrimonialistas, e clientelistas, que marcam a sociedade brasileira.

Ainda nesse sentido, tem havido denúncias de prefeitos, secretários municipais e vereadores, funcionários públicos, beneficiários que não se encontram nos critérios de elegibilidade do programa. Há que se considerar que as distorções apontadas e o uso com fins eleitoreiros do programa só serão eliminados mediante o controle social, o que requer uma sociedade civil consciente e organizada.

### **1.1.2 A unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil: O Programa Bolsa Família**

No período de transição do governo FHC para o governo Lula põe-se em pauta a discussão da necessidade da unificação dos programas de transferência de renda, diante do diagnóstico realizado no terceiro trimestre de 2002. Cabe ressaltar que no contexto desses programas fragmentados, havia quatro ministérios diferenciados que geriam esses programas: O Ministério da Educação com o Programa Bolsa Escola, o Ministério da Saúde pelo Programa Bolsa Alimentação, o Ministério das Minas e Energia pelo Programa Auxílio Gás e posteriormente no Governo Lula o Ministério de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome responsável pelo Cartão Alimentação. No entanto, a população usuária desses programas em sua maioria, eram as mesmas famílias, o que ocasionou a fragmentação na gestão dos benefícios, a dispersão dos recursos e a baixa efetividade das ações.

Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2006), ressaltam que os programas apresentam-se com uma dupla face: uma compensatória no que diz respeito a transferência monetária para permitir a sobrevivência imediata das famílias e outra de acesso a políticas universais para oferecer condições futuras, de autonomização das famílias. O diagnóstico elaborado pela equipe do presidente Lula identificou os seguintes problemas em relação aos programas de transferência de renda:

- Existência de programas concorrentes, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o PETI, implementados por três ministérios distintos (Educação, Saúde, Assistência Social) o que gerava competição entre as instituições e no valor do benefício.

- Ausência de uma coordenação geral dos programas, o que gerou desperdício dos recursos e uma limitada efetividade nos resultados decorrentes desses programas .
- Falta de estratégia para garantir a autonomia da família em relação ao programa após o desligamento.
- Ausência de articulação com outras políticas, projetos e ações.
- Introdução da transferência de renda independente de contribuição prévia, sem que sejam superados os problemas tradicionais na gestão dessas políticas, que se baseiam num sistema fragmentado , setorializado, desarticulado elevando os custos das operações.
- Programas implementados por um quadro de funcionários não efetivos, o que não permite o desenvolvimento e a continuidade das ações.
- Relação problemática com os municípios em relação a contrapartida que deve ser oferecida pelas prefeituras, fazendo com que haja um rebaixamento dessa contrapartida nos municípios mais pobres, e conseqüentemente nos resultados obtidos.
- Estabelecimento de metas para os programas. Aquém do número de potencial de beneficiários, sendo critério fundamental, o limite estipulado pelo orçamento disponível.
- Orçamento alocado insuficiente para atender todo o público alvo, e um valor monetário incapaz de produzir impactos significativos na população usuária.
- Identificação de problemas no Cadastro Único, (Software desenvolvido pela Caixa Econômica Federal). O programa tem sido apontado pela equipe de Lula como um ponto de estrangulamento na implementação dos Programas de Transferência de Renda, inclusive para seleção das famílias que devem ser de fato focalizadas por esses programas, devendo ser feita as devidas correções.

Segundo os autores, em virtudes desses fatos, a mesma equipe apontou as seguintes indicações para posterior criação de um programa já unificado:

- Correção dos problemas do Cadastro Único, e reformulação do formulário de alimentação desse sistema para transforma-lo em instrumento de planejamento local de nacional.
- Revisão do papel da Caixa Econômica Federal como agente pagador dos benefícios.

- Padronização da Renda *per capita* familiar definida como critério de elegibilidade da família ao programa.
- Atualização do público alvo potencial do programa a fim de produzir informações estatísticas sobre a população brasileira.
- Rediscussão da conveniência de manutenção de contrapartidas dos municípios sob forma de jornada ampliada ou oferta de atividades sócio-educativas à família.
- Retorno aos municípios da Base de dados enviada pelo cadastramento único para planejar ações locais.

Para Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2006) a unificação dos cadastros e a utilização de um cartão único tornaram possível a unificação do gerenciamento dos programas e a redução dos custos meios. No entanto, há a necessidade de articulação efetiva dos programas de transferência de renda com outros programas e políticas sociais, assim como a adoção de um único fundo para centralizar os recursos destinados a estes programas, sendo também necessária a definição de áreas prioritárias de incidência de maior exclusão social, permitindo a maior focalização dos programas.

### **1.1.3 Bolsa Família: Caracterização Geral**

Em outubro de 2003 os programas de transferência de renda sofrem uma profunda transformação no que diz respeito a sua gestão. Em 20 de outubro, é lançado o Programa Bolsa Família. A sua execução deve ocorrer de forma descentralizada com esforços entre os entes federados considerando-se a insteritorialidade, a participação comunitária, e o controle social. Este é um programa com condicionalidades, que geram controvérsias com relação a sua existência. Alguns defendem que a condicionalidade deve existir, para que a família tenha acesso a serviços que contribuam a longo prazo para superação da sua situação de pobreza. Ainda há aqueles que defendem que a punição por meio da suspensão do benefício diante do descumprimento de uma condicionalidade, só contribuirá para a exclusão social. E cabe ao Estado dar suportes para que a família tenha acesso a saúde e a educação.

Visando a ampliação dos recursos, e a elevação do valor monetário do benefício, e o melhor atendimento, a proposta de unificação tem como objetivo manter um único programa de transferência de renda, articulando programas nacionais estaduais e municipais em implementação na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de

renda. Para os autores, a unificação dos programas de transferência de renda, mediante a criação do Bolsa Família, tem como prioridade o combate a fome e a pobreza, incluindo a perspectiva de responsabilidade partilhada entre a União, Estados e Municípios num único programa, representando um passo a frente no que diz respeito a políticas sociais.

O objetivo portanto, é a maior focalização entre os beneficiários que atendam aos critérios do programa e a simplificação do acesso aos benefícios tendo em vista que com a unificação as coordenações responsáveis pelos programas de transferência de renda também serão centralizados. No entanto, a desconcentração de renda e da riqueza socialmente produzida não se fará sob a orientação neoliberal que marcou os anos de 1990 e ainda perdura até os dias de hoje.

Segundo o Ministério de Desenvolvimento social e Combate a Fome, (MDS), a unificação dos Programas permite uma gestão mais racional da política de transferência de renda do Governo Federal, pois reduziria substancialmente todos os sistemas administrativos e de controle dos atuais programas permitindo uma fiscalização muito mais eficiente, inclusive no combate a eventuais fraudes e desvios. Além disso, vai possibilitar a realização de avaliações mais precisas sobre o resultado da aplicação dos recursos do programa e seu retorno para a sociedade e as famílias atendidas.

Para fazer parte do Programa Bolsa Família, é necessário o cumprimento de condicionalidades. Com relação a área da saúde, a condicionalidade consiste no acompanhamento de saúde de gestantes, nutrizes e crianças menores de sete anos de idade. Já na área de educação, as condicionalidades são a matrícula e a frequência de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. Também é observado a questão da renda *per capita* que no lançamento do programa era de 51 até 100 reais *per capita*, podendo a família receber um valor monetário de 15 reais por até três crianças totalizando 45 reais e para famílias em situação de extrema pobreza com uma renda inferior á 50 reais *per capita* a família receberia além dos 15 reais por criança um valor de 50 reais relativo ao Fome Zero, sendo que a família poderia receber até 95. No entanto no ano de 2006 altera-se o limite da renda *per capita* sendo que são consideradas famílias pobres aquelas com rendimento inferior ou igual a 120 reais e extremamente pobres com rendimento igual ou inferior a 60 reais. Em 2007 altera-se o valor dos benefícios, sendo que no momento a família poderá receber no máximo 18 reais por até três crianças e 58 reais relativos ao Fome Zero totalizando 112 reais.

A inclusão de novas famílias no programa acontece através da inclusão no Cadastro Único, sendo que as famílias devem ser selecionadas de acordo com os critérios do

programa. Cumprindo-se as condicionalidades não há prazo de permanência da família no programa.

A execução do Programa Bolsa Família ocorre de forma descentralizada, mediante a coordenação de três níveis de governo com atribuições articuladas e complementares, observando a insteritorialidade, a participação comunitária e o controle social.

O programa é financiado pelo orçamento de seguridade Social e por dotações alocadas aos programas de transferência de renda federais e ao Cadastro Único.

Para Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2006) dado o Bolsa Família ter advindo de uma estratégia de unificação de vários programas de transferência de renda, criados no âmbito municipal, estadual e federal, isso possibilitou a articulação dos três níveis de governo, uma inovação nas políticas sociais. O Governo Federal negociando com Estados e municípios a unificação dos programas de transferência de renda apontando as seguintes possibilidades:

[...] União do programa do Estado, do município, com o programa federal com elevação do valor da transferência monetária e do número de famílias beneficiadas;  
Oferecimento por parte dos estados e municípios dos programas complementares de capacitação profissional e outros projetos para garantir as possibilidades de autonomização das famílias e os programas complementares [...]. (SILVA E SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006 p.141)

Com a unificação, ainda é possível ampliar o recurso repassado às famílias através dos termos de cooperação, potencializando as ações entre governo federal, estados e municípios.

De acordo com Sitkowski (2006), a política de assistência social brasileira tem passado por transformações que não podem ser compreendidas longe da dinâmica da sociedade que é determinada pela economia e pela política. A sociedade capitalista determina que aqueles que não possuem propriedade privada e meios de produção devem vender sua força de trabalho como forma de garantir sua sobrevivência. Diante desta relação as expressões da “questão social” colocam em xeque a ordem burguesa, obrigando o Estado a assumir seu enfrentamento através da assistência social. Neste contexto o Estado busca reinserir a população inativa no mercado através de programas de requalificação profissional, emprego e renda, orientados pela lógica do empreendedorismo e do neosolidarismo, vinculados a ideologia burguesa.

Diante disso, o autor ressalta que a expansão da assistência social ocorreu concomitantemente à ampliação do mercado, como mediação para o atendimento às

necessidades sociais. Não podendo atender todas as necessidades sociais o governo oferece serviços sócio-assistenciais. Segundo o autor, a afirmação da assistência social no Brasil na esfera dos direitos sociais e na sua recente expansão vem sendo operada via programas de transferência de renda. Tendência que pode ser verificada na formulação do Bolsa Família. No ano de 2005 30% dos recursos do Ministério do Desenvolvimento Social Foram investidos no programa. Outro dado relevante apresentado pelo autor esta relacionado ao BPC, que alcançou a marca de 2,2 milhões de benefícios em 2005. Nesse sentido a assistência social tem se apresentado como estratégia de reprodução econômica e social de uma parcela significativa e crescente da população brasileira.

## **2. A TRAJETÓRIA PERCORRIDA PELA SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL MUNICIPIO DE TOLEDO PARA GERIR O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

A pesar temática de o presente trabalho referir-se a unificação dos programas de transferência de renda no município de Toledo, até a sua integração no Programa Bolsa Família, tal processo não pode ser entendido desvinculado da trajetória percorrida pelo pela Secretaria de Assistência Social , órgão gestor da política de assistência social e do referido programa.

O município de Toledo situa-se no extremo Oeste do Paraná, sua economia constitui-se de base agro-industrial e diversas cooperativas do ramo , fazendo do município um dos principais produtores de grãos do estado do Paraná.O município recebeu seus primeiros colonizadores em 1946, mas só em 1951 foi decretado município pela Lei nº 790 sancionada pelo governador Bento Munhoz da Rocha Neto. Na história do município as várias administrações<sup>7</sup> marcaram época.

Com relação à área social, segundo o IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e social, o município apresenta as seguintes características:

TABELA 1- ÁREA SOCIAL

INFORMAÇÃO	FONTE	DATA	ESTATÍSTICA	
População Censitária - Total	IBGE	2000	98.200	habitantes
População Estimada - Total	IBGE	2006	107.033	habitantes
Pessoas em Situação de Pobreza	IBGE/IPARDES	2000	15.979	pessoas
Famílias em Situação de Pobreza	IBGE/IPARDES	2000	4.190	famílias
População Economicamente Ativa	IBGE	2000	49.323	pessoas
População Ocupada	IBGE	2000	43.783	pessoas
Número de Domicílios - Total	IBGE	2000	30.328	domicílios
Matrículas na Pré-escola	MEC/INEP	2005	3.315	alunos
Matrículas no Ensino Fundamental	MEC/INEP	2005	17.396	alunos
Matrículas no Ensino Médio	MEC/INEP	2005	6.041	alunos
Matrículas no Ensino Superior	MEC/INEP	2005	6.847	alunos

FONTE: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. (IPARDES) 2007

<sup>7</sup> -Ernesto Dall'Oglio (1952/1956) ;-Egon Pudell (1956/1960);-Willy Barth (1960/1962);-Ernesto Dall'Oglio (1962/1964) - eleito em [7 de Outubro](#) de [1962](#) para preencher a vaga do Sr. Willy Barth;-Avelino Campagnolo (1964/1969);-Egon Pudell (1969/1973);-Wilson Carlos Kuhn (1973/1977);-Duílio Genari (1977/1983); em [14 de Maio](#) de [1982](#) a [31 de Janeiro](#) de [1983](#) Assume o Vice Arnaldo Bohnen devido ao pedido de licença do Prefeito;-Albino Corazza Neto (1983/1989);-Luiz Alberto de Araújo (1989/1992);-Albino Corazza Neto (1993/1996);-Derli Antonio Donin (1997/2004);-José Carlos Schiavinato (2005/2008). (WIKIPEDIA, 2007)

No município de Toledo, segundo o Plano municipal de Assistência Social, as primeiras ações sócio-assistenciais iniciaram-se por grupos vinculados a igreja católica e de Confissão Luterana no Brasil. No entanto é a partir da década de 70 que evidenciaram-se as expressões da questão social, momento em que o Brasil encontrava-se num período turbulento em virtude do regime militar, fazendo que surgissem iniciativas da sociedade no enfrentamento a essas questões. Iniciativas advindas em sua maioria dos grupos religiosos que ao longo dos anos criaram serviços continuados como creches, escolas especiais, atividades socio-educativas asilos, etc.

Mas com a implementação da LOAS em 1993, fez surgir uma nova mentalidade no que diz respeito aos serviços prestados, criando a cultura do caráter público, da política de Assistência Social, da descentralização, da municipalização e da participação entre governo e sociedade civil. O Artigo de nº 17 da LOAS dispõe sobre o órgão gestor da Política de Assistência Social :

Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. ( BRASIL, 2000)

De acordo com o Relatório de desempenho/ Fundo Municipal da Secretaria de Assistência Social de 1998, a LOAS determinou e reordenou as ações assistenciais voltando a sua atuação para garantia de direitos, caracterizando-se como política pública passando a um incessante trabalho de pesquisa, e criando estratégias como uma política específica.

No município de Toledo a assistência social passou a ser reconhecida depois da aprovação da LOAS, sendo que anteriormente a esta, a gestão da política de assistência social encontrava-se vinculada a saúde. No decorrer da historia o órgão gestor ao qual a Assistência Social estava vinculada e recebeu as seguintes denominações: 1965: Departamento de Saúde e Previdência Social, 1969 Departamento de Saúde e Assistência Social. 1974 Secretaria de Saúde e Bem Estar, 1977: Secretaria de Saúde e Bem Estar Social., 1991 Secretaria de Assuntos Comunitários e Ação Social, 1995 Secretaria de Ação Social e Cidadania, 1997 Secretaria de Assistência Social, que permanece até os dias de hoje.

Na perspectiva da LOAS o município estruturou uma política publica de direito estabelecendo através da Secretaria de Assistência Social , ações programas e projetos que

atendam as demandas diárias e serviços continuados as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Instituída hoje de leis específicas, possui a (NOB) como norteadora das ações das políticas de assistência social bem como seu financiamento.

A Secretaria Municipal de Assistencial Social, passa a ser o órgão gestor das políticas de assistência social de execução direta da administração pública e indireta realizada através das entidades e organizações não governamentais integrantes da rede prestadora de serviços. As entidades de Assistência Social passaram também a reorganizarem-se a fim de atender as demandas bem como desempenar melhor suas ações seguindo os parâmetros da LOAS.

O município deve proporcionar a sociedade civil espaços participativos, de discussão e deliberação sobre as políticas sociais através dos conselhos municipais e das Conferencias municipais<sup>8</sup>. A criação, instalação e funcionamento dos conselhos municipais oportunizaram o reordenamento nas ações voltadas as políticas de assistência social. Segundo o Plano Municipal de Assistência Social de 1999, a pratica dos conselhos não é recente no município. Em um levantamento realizado junto a prefeitura verifica-se que a existência desses se remete a década de 1970, cada qual com lei municipal dispendo sobre uma área específica. Nesse levantamento foi obtida a seguinte relação dos primeiros conselhos:

- 30/05/1974 Conselho Municipal da Cultura
- 12/06/1987 Conselho Comunitário
- 26/11/1987 Conselho Municipal de entorpecentes
- 20/04/1988 Conselho Municipal da Condição Feminina
- 08/11/1988 Conselho Municipal da Educação
- 06/05/1991 Conselho Municipal de Saúde
- 07/11/1991 Conselho da Política Agrícola e Fundiária
- 13//12/1991 Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 13/08/1993 Conselho Municipal de desenvolvimento
- 27/10/1995 Conselho Municipal de assistência social.

A particularidade dos conselhos de políticas, é que estes possuem caráter deliberativo, impondo a administração publica municipal o dever de fazer cumprir as suas deliberações.

---

<sup>8</sup> Através da Lei Nº 1.740, de 19 de abril de 1993, o município dispõe sobre a descentralização administrativa da cidade de Toledo, através da implantação de Regiões Administrativas e das respectivas Administrações Regionais.

A administração municipal de Toledo, no ano de criação da Secretária de Assistência social, 1997, era estruturada a partir da Lei Nº 1.740, de 19 de abril de 1993<sup>9</sup>.

Com a lei nº. 1800<sup>10</sup> a Secretaria de Ação Social e Assuntos Comunitários, passa a se chamar Secretaria de Assistência Social, e esta dentro da organização da administração municipal situa-se nos ÓRGÃOS FINIS. Neste contexto, existiam no corpo da Secretaria apenas o Gabinete da Secretária Municipal da Assistência Social, o Departamento Técnico, Departamento de Atendimento à Criança e ao Adolescente, Departamento de Atendimento ao Idoso, Departamento de Desenvolvimento Social. Somente no ano de 2005 com a lei nº 1.886<sup>11</sup>, de 3 de janeiro de 2005, que o órgão gestor sofreu mudanças, e nesse ano a Secretária teve que criar um departamento específico para gerir o Programa Bolsa Família. Neste contexto a Secretaria Municipal do município de Toledo apresentou a seguinte organização: Gabinete da Secretária Municipal da Assistência Social, Departamento da Criança e do Adolescente, Departamento de atendimento ao adolescente Infrator, Departamento Técnico, Departamento de programas Emergenciais, Departamento de Desenvolvimento Social, Departamento de atendimento ao idoso, e o Departamento de Benefícios responsável pelo Programa Bolsa Família.

## 2.1 O DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS

Anteriormente a criação do Departamento de Benefícios, no âmbito da Secretaria de Assistência Social, tinha um serviço que atendia os seguintes programas: Bolsa escola, e Auxílio Gás eram atendidos nas escolas, onde se encontravam os beneficiários, e o Bolsa Alimentação nos postos de saúde. Com a unificação dos programas de transferência de renda ocorrida em 2003 os cadastros destes programas foram transferidos para a Central do Cadastro único que situava - se na Secretaria de Assistência Social. Neste mesmo ano a senhora Odete Ravache assumiu do programa no município. Em 2005 então é criado o Departamento de Benefícios, sendo que este permaneceu na estrutura da Secretaria de

<sup>9</sup> **I - ÓRGÃOS DE ACESSORAMENTO:**a) Gabinete do Prefeito;b) Assessoria de Comunicação;c) sessoria de Informática;d) Assessoria Jurídica.**II - ÓRGÃOS MEIOS:**a) Secretaria da Administração;b) Secretaria da Fazenda;c) Secretaria do Planejamento Estratégico.**III - ÓRGÃOS FINIS:**a) Secretaria da Agricultura;b) Secretaria de Assistência Social c) Secretaria da Cultura;d) Secretaria da Educação;e) Secretaria de Esportes;f) Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo;g) Secretaria do Meio Ambiente;h) Secretaria de Obras Públicas;i) Secretaria da Saúde. ( TOLEDO, 2007 )

<sup>10</sup> A Lei nº 1.800, de 14 de julho de 1997 dispõe sobre a estrutura e atribuições dos órgãos da administração direta do Poder Executivo do Município de Toledo.

<sup>11</sup> A Lei nº1886 de 3 de janeiro de 2005 dispõe sobre a estrutura e atribuições dos órgãos da administração direta do Poder Executivo do Município de Toledo.

Assistência Social até o ano de 2007. Com a lei nº 1.947<sup>12</sup>, de 31 de janeiro de 2007, excluiu-se o Departamento de Benefícios, criando uma Coordenadoria dentro da Secretaria de Assistência Social para administrar o programa.

Segundo a diretora do Departamento Técnico, a administração municipal optou pela exclusão do departamento, em virtude da determinação do ministério público com relação a redução de cargos comissionados dentro da administração municipal. Ter um departamento de Benefícios, significava ter uma diretoria, ou seja um cargo comissionado. Diante disso, a operacionalização do cadastro único permaneceu nessa Coordenadoria, e as visitas domiciliares, bem como acompanhamento dos beneficiários através de reuniões sócio-educativas, inserção em cursos profissionalizantes e outros programas, ficou sob a responsabilidade do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). A totalidade desse processo será abordada de maneira mais detalhada, no último capítulo do presente trabalho.

### **3. O PROCESSO DE UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA FEDERAIS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO**

---

<sup>12</sup> A Lei de nº 1947 de 31 de janeiro de 2007 altera a legislação que dispõe sobre a organização administrativa da prefeitura do município de Toledo

O presente capítulo apresentará os dados obtidos através da pesquisa realizada. Na seqüência serão abordados os procedimentos metodológicos da pesquisa, a exposição, análise e interpretação dos dados. Inicialmente será apresentado a construção metodológica do trabalho e os critérios utilizados na realização do mesmo. Cabe ressaltar que o interesse em realizar o presente estudo, que tem por objetivo o processo de unificação dos programas de transferência de renda, observando a experiência em Toledo, resulta da experiência de estágio curricular e extracurricular realizado no extinto Departamento de Benefícios, e na Atual Coordenadoria do Programa Bolsa Família, localizado na Secretaria Municipal de Assistência Social. Em virtude da proximidade da pesquisadora com o objeto de estudo surge o seguinte problema de pesquisa: Como ocorreu o processo de unificação dos programas federais de transferência de renda federais no município de Toledo, e que mudanças isso ocasionou na gestão municipal?

A partir da análise dessa problemática será reconstruída a trajetória dos programas de transferência de renda no município de Toledo, desde a gestão dos programas remanescentes até a atual gestão do Programa Bolsa Família.

O objetivo geral desse estudo consiste em analisar como ocorreu o processo de unificação dos programas de transferência de renda federais no programa Bolsa Família em Toledo e as mudanças ocasionadas na gestão municipal. Para se chegar a essa análise foi adotado como objetivos específicos: Compreender de como eram gerenciados os programas de transferência de renda em Toledo, e Conhecer a trajetória percorrida pela Secretaria de Assistência Social para gerir o programa Bolsa Família. O procedimento investigativo adotado foi a pesquisa qualitativa em virtude da natureza do objeto, e para uma maior apreensão da problemática visando contemplar os objetivos mencionados.

Para a realização da pesquisa adotou-se como método, o estudo de caso, que segundo Triviños, constitui-se em um estudo profundo de um objeto específico permitindo desta forma compreendê-lo detalhadamente na sua totalidade. Tendo em vista que ainda não existe nenhum registro do processo de unificação e os próprios profissionais não o reconhecem na sua totalidade, este estudo vem trazer a trajetória dos programas de transferência de renda na visão dos gestores.

No desenvolvimento da investigação realizou-se um levantamento bibliográfico sobre o assunto em questão, e num segundo momento foi consultado fontes documentais da Secretaria de Assistência Social como Planos Municipais e Relatórios de Gestão.

Uma das técnicas utilizadas foi a observação participante, em que o pesquisador passa a ser parte da realidade pesquisada possibilitando ver, ouvir examinar fatos referentes

ao cotidiano do grupo pesquisado. Esse processo realizou-se no estágio, onde a pesquisadora pode acompanhar o cadastramento das famílias que ainda se encontravam nos programas remanescentes, possibilitando que essas migrassem para o Programa Bolsa Família.

Outra técnica adotada foi a entrevista. A entrevista é o encontro entre duas pessoas para que o pesquisador adquira informações sobre um determinado assunto. Foi utilizada a entrevista semi-estruturada que pode ser compreendida como um conjunto de questões abertas que contemplam os pontos fundamentais da problemática possibilitando o surgimento de novos questionamentos. Desse modo é possível obter informações além das perguntas existentes no roteiro, sendo que os questionamentos ocorrem livremente sem limitações.

Para realização das entrevistas, efetuou-se uma delimitação do universo da pesquisa que é composto pela totalidade dos gestores dos programas de transferência em diferentes momentos históricos no município de Toledo.

As entrevistas foram realizadas em setembro de 2007, com agendamento prévio por telefone, ou pessoalmente na Secretaria de Assistência Social. As entrevistas foram realizadas em sua maioria na Secretaria de Assistência Social, sendo que uma delas foi realizada no CAPS, e outra por opção da entrevistada na residência da pesquisadora. Diante das particularidades do trabalho desenvolvido por cada profissional foi elaborado um roteiro diferenciado para cada um deles. Na realização da pesquisa foi utilizado como instrumento o roteiro e o gravador. Apenas um profissional negou-se a gravar a entrevista, sendo que a pesquisadora anotou as informações por ele disponibilizadas. Sete entrevistas foram realizadas com o uso do gravador, objetivando registrar na íntegra as falas dos entrevistados e coletar o máximo de dados possíveis. Após a entrevista, foi entregue aos profissionais, o conteúdo transcrito sendo que apenas um profissional revisou o conteúdo. Todos assinaram a entrevista autorizando o uso na presente pesquisa.

Após a coleta dos dados, foram elencadas nove categorias de análise através das quais foi possível descrever a totalidade do processo de unificação dos programas de transferência de renda na visão dos profissionais. Para descrever esse processo foram elencadas as seguintes categorias que serão analisadas a seguir: Gestão, Cadastramento, Denúncias, Condicionalidades, Acompanhamento, Controle Social e Capacitação.

. Os profissionais entrevistados foram: Diuslene Fabris, assistente social do Programa Bolsa Alimentação, Inês Pastório, Assistente Social do Programa Bolsa Escola, Odete Ravache Diretora do Departamento de Benefícios, Juliana Cangirana Auxiliar administrativa do Departamento de Benefícios, Luiz Dalberto Ferreira Coordenador do Programa Bolsa Família, Ângela Kant Martins Coordenadora do CRAS, Elizabete Backes Medeiros assistente

social do CRAS e ex assistente social do Departamento de Benefícios, e Simone Beatriz Ferrari Diretora do Departamento Técnico. Em virtude da riqueza dos dados coletados no processo de investigação, o conteúdo das entrevistas encontram-se na íntegra no apêndice do trabalho.

### 3.1. GESTÃO

Para compreender a gestão municipal dos programas de transferência de renda em Toledo e como esses programas passaram a integrar o programa Bolsa Família, é necessário nos remetermos primeiramente à gestão desta política no âmbito federal. A maioria dos programas de transferência de renda oriundos de forma fragmentada em 2001, advém do governo FHC: o Programa Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação, o Programa Auxílio Gás. O Cartão Alimentação surgiu no contexto do governo Lula em 2003.

Ao nível federal, no contexto desses programas fragmentados, haviam ministérios diferenciados para geri-los. O Ministério da Educação era responsável pelo Bolsa Escola, o Ministério da Saúde pelo Programa Bolsa Alimentação, o Ministério das Minas e Energia pelo Auxílio Gás, e posteriormente no governo Lula o Ministério do Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome, geria o Cartão Alimentação.

No que diz respeito ao município de Toledo, em 2001, havia dois órgãos responsáveis pela gestão dos programas de transferência de renda. A Secretaria de Educação respondia pelo Programa Bolsa Escola e a Secretaria de Saúde era responsável pelo Programa Bolsa Alimentação. Com relação ao Auxílio Gás, não existia um órgão específico. A Secretaria de Educação fazia o cadastro e as famílias que se encontravam dentro dos critérios recebiam o cartão do benefício.

Em 2001, a Secretaria de Educação de Toledo ficou responsável pela implantação do Programa Bolsa Escola, seleção, cadastramento, controle e envio dos dados. Inicialmente havia 600 vagas e o órgão gestor tinha dois meses de prazo, dado pelo governo federal, para cadastrar as famílias. Em virtude do corpo técnico responsável pelo programa ser composto apenas por uma assistente social e dois auxiliares administrativos, o cadastramento das famílias foi realizado nas escolas, com a ajuda de professores, diretores e estagiários.

Nesse mesmo ano, houve um desmembramento do Programa Bolsa Escola, para o Programa Bolsa Alimentação, e era de competência da Secretaria de Saúde fazer o acompanhamento das gestantes e crianças de até seis anos, com relação à desnutrição. No

entanto, o município de Toledo não se encaixava nos critérios do programa devido os casos de desnutrição infantil serem poucos. Segundo a Assistente Social do Programa Bolsa Alimentação:

*O Bolsa Escola teve um desmembramento pro Bolsa alimentação, e era competência do município o acompanhamento das crianças e gestantes. Então através das unidades básicas de saúde fazíamos a pesagem mensal das crianças de 0 a 6 anos e das gestantes. E assim, nós tivemos bastante dificuldades na implementação do programa, primeiro no alcance das metas na questão da desnutrição, porque nós não tínhamos população compatível com os critérios do programa. Porque o Bolsa Alimentação era assim, em paralelo existe um programa que ainda existe na saúde há muitos anos e eu não saberia lhe dizer também o espaço temporal que ele está implatado, que é o SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional , que é justamente o acompanhamento das crianças, da pesagem na unidade básica, é feito um relatório dessa pesagem e é encaminhado ao ministério da saúde a muitos anos já. E por este SISVAN nós sabíamos que nós não tínhamos crianças exatamente em forma de desnutrição. Então muitos dos critérios dos programas a gente era compatível, mas não éramos compatíveis na questão da pesagem mesmo. Ai o Bolsa Alimentação foi sendo liberado e nós tínhamos sempre muita dificuldade em alcançar as metas que giravam em torno de 1.030, 1.120 metas, seriam no caso crianças e gestantes atendidas. Ai feita essa pesagem era emitido os relatórios via on-line. A transmissão deles cabia ao município e em paralelo se desenvolvia algumas atividades como palestras reuniões atividades com as gestantes que nada mais eram que um incremento das atividades que nós já fazíamos nas unidades de saúde. Não havia muito essa perspectiva de interface com educação, com a assistência, na verdade ele era um programa independente. A interface que nós fazíamos com as outras áreas era por espontaneidade do setor e não por que o programa prevesse alguma coisa assim. (Assistente Social do Programa Bolsa Alimentação)*

Assim como nos ministérios, a gestão dos programas era desarticulada, a gestão municipal não deixou de seguir a esse padrão. A interface que existia, era por espontaneidade, não que o existisse alguma diretriz estratégica que garantisse isso. Na fala da profissional ainda, fica visível a visão burocrática da administração da “coisa pública” numa visão do racionalismo instrumental, quando ressalta que havia “metas” a se cumprir, como em uma produção em série e não é mencionado, a noção de acesso a um direito.

Em 2003 com a unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família<sup>13</sup>, (PBF) foi criado no âmbito federal o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, que significou a unificação dos ministérios anteriores, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, o Ministério das Minas de Energia e o Ministério de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome.

<sup>13</sup> Foi regulamentado pela Lei nº10.836 de 09 de janeiro de 2004 e posteriormente pelo Decreto nº5.209, de 17 de setembro de 2004.

Nesse sentido o município também precisou se adequar a essa nova gestão, criando a Central do Cadastro Único que posteriormente tornou-se o Departamento de Benefícios em 2005. Nesse momento o programa era administrado apenas por uma Diretora, que descreveu o seu primeiro contato com o programa, da seguinte maneira:

*Por que primeiro eu vim, sozinha, num cubículo de uma sala, com um monte de caixas que eu não sabia o que era. Daí eu comecei a ler pra saber o que era o Bolsa Família por que eu não sabia o quê que era. Não que não sabia que existia, mas eu não sabia como funcionava. (Diretora do Departamento de Benefícios)*

Nesse sentido, compreende-se que o critério utilizado para a escolha do gestor municipal do Programa Bolsa Família, não foi um critério de ordem técnica, mas um critério de ordem político-partidária, em virtude do programa ser gerido por um cargo comissionado, não afeito à estrutura da administração pública.

Quando ocorre a unificação dos programas de transferência de renda, os cadastros que estavam na Secretaria Municipal de Educação, e na Secretaria Municipal de Saúde, são levados para a Secretaria Municipal de Assistência Social, na Central do Cadastro Único, onde era atendida a população usuária. Com relação aos recursos humanos, inicialmente em 2003, só havia a Diretora do Departamento de Benefícios, que por sinal ainda não era diretora, e com relação aos recursos materiais, segundo a mesma:

*Primeiro eu vim, sozinha, num cubículo de uma sala, com um monte de caixas que eu não sabia o que que era. Ai veio um monte de caixas da saúde e um monte de caixas da educação, colocadas no chão. Ai deu um temporal, entrou água e molhou todas aquelas caixas. E resolveram fazer uma mesa de cavalete. E colocaram as caixas dos cadastros em cima das mesas com cavaletes. E era de todo o alfabeto dentro de caixa no chão, em cima da mesa. E tínhamos duas mesas e um computador. Ai o fórum mudou de moveis e vieram armários. Era em 2006, vocês já estavam aqui. Ai nos tínhamos os armários e as mesas compridas onde a Ju e o Cleber colocaram o computador. Ai nós já tínhamos dois computadores, duas escrivatinhas e dois armários. E nos já tínhamos um auxiliar administrativo e um estagiário de Sistema de Informação. (Diretora do Departamento de Benefícios)*

Ainda com relação a recursos materiais, ou a falta deles, a diretora do Departamento técnico ressalta as dificuldades que o município passou para poder gerir o Programa Bolsa Família, tendo em vista que o governo federal inicialmente não mandou nenhum recurso financeiro. Segundo esta:

*Mudou tudo, com a unificação. Com a unificação dos programas, o programa não é todo mundo. O programa são pessoas que tem determinada renda, e que se encaixam nos critérios. E com essa unificação começa o “rolo ai”, por que a unificação atingem algumas pessoas, e exclui outras. Do ponto de vista de organização de gestão, eu digo também que o programa não foi preparado, e não foi desenhado de acordo com os padrões do município, o município teve que fazer um todo um processo de organização de gestão sem ter se quer a condição de ter essa gestão. Se o programa é via computador, e via internet, nós tivemos que disponibilizar urgentemente de equipamentos de informática, disponibilizar, urgentemente equipamentos de internet, e organizar uma estrutura de departamento para poder dar conta de um programa e isso foi, 2003, 2004, ou algo assim. Que explodiu com a unificação vindo pra assistência. (Diretora do Departamento técnico)*

Posteriormente em 2004, foi contratado, via concurso público, um auxiliar administrativo para operacionalizar o *software* do Cadastro Único, responsável pelo envio das informações dos usuários cadastrados para o governo federal em 2005 a assistente social, estagiários de Serviço Social e Sistema de Informação. Até esse momento o governo federal não havia mandado nenhum recurso financeiro para o operacionalizar o programa.

Segundo o relato da gestora local, quando o governo federal percebeu que os municípios não estavam recadastrando as famílias, para que essas pudessem passar para o programa Bolsa Família, então ele passou a pagar por cadastro corrigido. Esse recurso financeiro é repassado de acordo com o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O IGD é um número que varia de 0 a 1 e ele reflete a gestão municipal do Programa Bolsa Família em termos de atualização cadastral permanente, e o acompanhamento do cumprimento de condicionalidades. Quanto mais o município recadastrar as famílias, maior é recurso que pode ser gasto pela prefeitura para qualificar a gestão do Bolsa Família (computadores, balança para a pesagem, etc).

Segundo a fala da Diretora do Departamento de Benefícios:

*Por que o governo deu o IGD ( índice de gestão descentralizada? Porque como o município tinha que investir pro programa federal dar certo, os municípios não investiram, quando governo federal percebeu que os municípios não estavam dando valor por que ia beneficiar só o governo federal por ser um programa do governo federal e não do município, o que eles começaram a fazer? Pagar por cadastro corrigido, o IGD. . (Diretora do Departamento de Benefícios)*

A lógica expressa no conteúdo desta fala expressa o pensamento da maioria dos gestores municipais em relação aos demais governos, estadual e federal. Uma lógica que pensa políticas de governo e não políticas de Estado. Na lógica das políticas de governo,

existe a disputa de quem será “o pai da criança”. Na lógica da política de Estado, cabe aos três entes da federação garantir direitos sociais co-financiando a política social com critérios definidos de forma transparente.

A lei que cria o Programa Bolsa Família prevê que o valor do benefício pago pode ser co-financiado pelo governo federal, pelo Estado e pelo município. De acordo com o Decreto nº 5209, de 17 de setembro de 2004, esta possibilidade amplia a participação dos entes da federação nesta política. Essa medida visa ampliação do atendimento e o aumento no valor monetário do benefício às famílias usuárias. Porém em Toledo ainda não temos essa articulação entre município e federação, no que diz respeito à participação do orçamento municipal na transferência de renda aos atuais beneficiários do Programa Bolsa Família. Não existe uma política de transferência de renda municipal que potencialize a ação que vem sendo executada pelo governo federal.

Com relação aos cadastros dos programas remanescentes, aqueles que já estavam no sistema do Cad.Único e se encontravam nos critérios, migraram automaticamente para o Bolsa Família. Aqueles que estavam com informações incompletas precisavam de atualização para serem inseridos no programa unificado. A família só não migrava para o Programa Bolsa família quando a renda era superior ao limite do programa.

A unificação a nível federal começa em 2003, e a partir disso, no mesmo ano já havia famílias no município que estavam recebendo o Programa Bolsa Família. No final do ano 2003 e 2004, foram feitos cadastros especificamente para o PBF. As informações eram enviadas pelo mesmo sistema do recadastramento, e seis meses após a inclusão no Cad.Único, muitas famílias passaram a receber o benefício.

Em 2005 foram contratadas estagiárias de Serviço Social no intuito de localizar as famílias inserida nos programas, a fim de saber em que programa esta família estava inserida, e a renda familiar. Esse levantamento foi solicitado pelo Departamento em virtude das famílias não terem se dirigido ao órgão gestor para fazer a atualização cadastral. Através da atualização, as informações eram enviadas via Cad.Único para o governo Federal para que a família pudesse ser incluída no Bolsa Família.

No início do PBF com o prazo, de seis meses após o cadastramento, as pessoas recebiam o cartão. No entanto principalmente nos anos de 2006 e 2007, houve uma diminuição no envio de novos benefícios para o município de Toledo. E havia famílias que faziam o cadastro e em um ano estavam recebendo enquanto outras haviam feito o cadastro há cinco anos e nunca recebeu o cartão.

Em virtude desse paradoxo, surge mais um questionamento: Qual é o critério de ordem para o envio dos benefícios? A pesquisadora telefonou para o Programa Fome Zero em Brasília e segundo o atendente, o critério para ordem de recebimento do benefício é a renda. As famílias com a renda igual a zero recebem primeiro. Verifica-se que o governo federal assim como outros governos vem fazendo historicamente no Brasil, privilegia a Política econômica em relação a Política Social, dado que não são disponibilizados recursos suficientes para inserir toda a demanda no programa. O que acontece é que o critério de ordem converte-se em um “concurso de pobreza”, onde o mais pobre dentre os pobres consegue ter acesso ao benefício. Tal focalização e seletividade é extremamente funcional a lógica neoliberal que tem como premissa a redução dos gastos sociais e focalização dos gastos sociais, implementando políticas que tem como consequência a redução dos direitos sociais.

Voltando ao IGD, atualmente o município recebe mensalmente, uma média de 5 a 6 mil reais por mês de acordo com o número de cadastramentos e do acompanhamento das condicionalidades. Segundo a Diretora do Departamento Técnico:

*Então estamos vendo agora se conseguimos aumentar esse índice, nos temos uma capacidade de executar 100% disso, seria em torno de 8 mil, 9 mil e pouco. Então estamos perdendo 4 mil reais todo mês. Por que não estamos tendo gestão. E essa gestão tem a ver com a capacidade técnica de produzir a informação e alimentar que era o nosso maior prejuízo, e que agora estamos tentando eliminar, e com a unificação se isso é bom ou ruim, se o programa funcionar redondinho, e se todos conseguirem ter os equipamentos adequados, sem sombra de dúvida a unificação favorece e tem resultado lá na ponta com certeza. ( Diretora do Departamento Técnico)*

Diante da fala da profissional, percebe-se que a gestão municipal dos programas de transferência de renda federais está condicionada a uma lógica de mercado, privada, quando esta cita “Então estamos perdendo 4 mil reais todo mês. Por que não estamos tendo gestão. E essa gestão tem a ver com a capacidade técnica de produzir a informação e alimentar que era o nosso maior prejuízo...”. Nesta ótica, a ênfase são os recursos para o município “lá na ponta” é mera consequência, em nenhum momento é mencionada a ampliação do benefício ao usuário.

Com o dinheiro do IGD, foi possível equipar o Departamento de Benefícios, com mesas, armários e computadores e ainda comprar um carro exclusivo para o Programa Bolsa Família, o que ainda possibilitou a contratação da Assistente Social, de estagiários de Serviço Social e Sistema de Informação. No entanto, em 2007 foi extinto o Departamento de Benefícios diante da exigência do Ministério Público na diminuição de cargos comissionados dentro da administração pública municipal. Ter Departamento significava ter uma Diretoria.

Diante disso a administração municipal optou pela exclusão do Departamento de Benefícios, cortando o cargo comissionado e a diretoria criada para gestão do órgão.

Atualmente, o Programa Bolsa Família, é gerido por uma Coordenadoria vinculada ao Departamento Técnico onde trabalham o coordenador do Programa e estagiários de Sistema de Informação, Serviço Social e Contabilidade. O trabalho na Coordenadoria consiste no cadastramento e recadastramento dos usuários e na digitação dos dados cadastrais no *Software* Cadastro Único.

### 3.1.1 Cadastramento

Em relação ao cadastramento do Programa Bolsa Escola e do Programa Bolsa Alimentação, este trabalho foi realizado junto às escolas por professores, estagiários, diretores de escola e alguns assistentes sociais. O formulário de cadastramento dos programas remanescentes solicitava apenas os documentos da mãe e de até três crianças. Em 2002, mudou o formato desse formulário que passou a solicitar dados mais completos, que já poderiam ser enviados pelo Cadastro Único. No caso do Programa Bolsa Escola, os responsáveis pela digitação dos dados eram os profissionais da Secretaria de Educação, que durante o dia realizavam o trabalho normal da Secretaria e a noite, segundo relato dos sujeitos da pesquisa muitas vezes até as dez e meia, era feito o envio dos dados pelo sistema *on-line*. Para ser cadastrado no Bolsa Escola a renda não poderia ser superior a 90 reais *per capita*.

Não houve um cadastramento específico do Programa Bolsa Alimentação visto que os primeiros cadastros foram realizados pela Secretaria de Educação em parceria com as escolas, as famílias que tinham o perfil do programa foram incluídas. Posteriormente a este cadastramento a Secretaria de Saúde passou a realizar o recadastramento das famílias e a digitação dos dados sobre as condições de saúde num programa chamado SISVAN, que demonstrava através de curvas evolutivas a situação nutricional dos usuários.

Com relação ao Programa Bolsa Família, quando os programas remanescentes passaram a integrá-lo não foram feitos novos cadastros, visto que a maioria das famílias cadastradas havia migrado automaticamente para o referido programa. Ainda no Governo FHC, o Cadastro Único passa a ser utilizado, mas como nem todas as famílias tinham o recadastramento, muitos dos cadastros permaneceram com informações incompletas e não migraram para o Programa Bolsa Família. Para que as famílias migrassem, era necessária a

atualização cadastral, incluindo os membros familiares e os dados que estavam faltando no Cadastro Único. O MDS tem a seguinte definição com relação ao referido *Software*:

O Cadastro Único dos Programas Sociais – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, é um instrumento de coleta de dados e informações que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. Devem se cadastrar as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, ou seja, R\$ 190 (cento e noventa reais). O CadÚnico constitui uma base de informações que pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades. (BRASIL, 2007)

Quando houve o recadastramento para que as famílias fossem incluídas no Bolsa Família, muitos municípios começaram a cadastrar novamente no Cadastro Único as famílias que já se encontravam nos programas remanescentes o que acabou gerando o problema da multiplicidade cadastral. Por isso houve um grande número de famílias que ficaram com dois cartões, um do Bolsa Família e outro do programa remanescente do qual fazia parte, recebendo dois benefícios, gerando irregularidade, por conta de um erro técnico, ou porque estas se cadastraram em vários programas. Diante desse problema foi necessária a atualização no Cadastro Único, a fim de tratar das multiplicidades cadastrais. Nesse caso, era feita a atualização, excluía-se o cadastro desatualizado e ficava com o atualizado. O novo formulário para a inclusão das famílias, no Cadastro Único, passou a exigir mais informações da família como a composição familiar (quem mora na casa) escolaridade, moradia e renda (onde trabalha e quanto ganha), o que gerou maior focalização do programa.

Incluídas as famílias no Cadastro Único, seis meses após esse cadastramento chegaram os cartões do benefício. Segundo a Diretora do Departamento de Benefícios:

*Ele é mal administrado pelos assessores e mais ainda pelo usuário. Mas assim, é um programa que eu adoro, é um programa que eu gostei muito, gostei de trabalhar, por que o resultado é rápido, em seis sete meses as pessoas estavam recebendo o benefício, a família se encaixava, a gente via que a família ficava feliz. Eles vinham assim, moça eu recebi, que bom. Então é um programa bem gratificante.* (Diretora do Departamento de Benefícios)

Embora a Política Nacional de Assistência Social traga uma nova lógica na relação entre gestor/usuário, baseada no direito social, a relação estabelecida ainda reforça o padrão do “dever moral”, cujos parâmetros de avaliação não é a satisfação das necessidades sociais dos usuários.

Ainda, com relação ao recadastramento, um ponto negativo nos programas remanescentes, é que este era realizado por profissionais vinculados a educação e às escolas. Já com a implantação do Programa Bolsa Família, houve um Departamento específico dotado de recursos humanos para a realização desse trabalho, incluindo uma assistente social, para verificar os dados antes de incluí-los no CadÚnico, o que possivelmente contribuiu para diminuição das fraudes.

### 3.1.2 Denúncias

Historicamente, verifica-se que sempre houve denúncias de usuários em situação irregular em todos os programas de transferência de renda em Toledo. Estas denúncias poderiam ser sobre o descumprimento de condicionalidade, mas na maioria das vezes tratava-se de renda superior ao limite do programa.

Quando havia denúncias, com relação ao Programa Bolsa Escola, eram realizadas entrevistas e visitas domiciliares para a averiguação dos fatos. Os membros do Conselho do Bolsa Escola (que será tratado posteriormente) composto por membros da APM e Secretaria de Educação incluindo uma assistente social, faziam as visitas para verificar as condições da família. Constatada veracidade dos fatos, a família era retirada do programa.

Já a assistente social do Programa Bolsa Alimentação relata que era difícil o acompanhamento dos usuários devido as seguintes condições:

*Foi feito um grande cadastramento em toda cidade com estagiários, eu até participei em alguns momentos disso também, e dessa fonte de cadastros, sugiu o bolsa alimentação. Ai tinham pessoas que não se encaixavam no perfil, por que quando você faz o cadastramento você faz com base nas informações que a pessoa te fornece. E houve pessoas que declaram uma situação e era outra. Então com o passar dos meses os próprios agentes, vizinhos, denunciavam, havia muito essa coisa da denúncia. Nesses casos específicos a gente ia pra visita, e era nessa central que procedia o corte dos que estavam inadequados no programa, nas normativas ofertadas . (Assistente Social do Programa Bolsa Alimentação)*

No Departamento de Benefícios, havia uma profissional de Serviço Social responsável pela verificação das denúncias. Segundo esta:

*Quando havia alguma irregularidade, o não enquadramento nos critérios do programa, eu fazia as visitas atualizando o cadastro. No caso quando havia melhora na condição de vida e a família não se encaixava mais nos critérios, após o envio das informações para o programa CadÚnico, esta deixava de receber, liberando a vaga para uma outra família. ( Assistente Social do CRAS)*

Verifica-se uma evolução no que diz respeito à verificação das denúncias no visto que, a visita domiciliar é competência do Serviço Social, e que houve a contratação de uma profissional para realizar esse trabalho.

Com a exclusão do Departamento de Benefícios, a profissional passa a realizar esse trabalho no CRAS, sendo que esta também visita a família antes do órgão gestor incluí-la no CadÚnico para verificar a veracidade dos dados e para inserí-las em programas e projetos ofertados pelo CRAS.

### **3.1.3 Condicionalidades**

As condicionalidades são compromissos que o governo federal exige que as famílias cumpram para poder receber o valor monetário do benefício.

A questão das condicionalidades tem sido fonte de opiniões divergentes. De um lado têm-se aqueles que defendem que deve haver condicionalidades para que a família supere, a longo prazo, a condição de pobreza. E de outro têm-se aqueles que defendem que caso haja descumprimento de condicionalidades, é dever do Estado buscar suportes para que essas famílias tenham acesso à saúde e à educação. A punição com a suspensão do benefício reforça a lógica conservadora da culpabilização do indivíduo pela sua situação, contribuindo para o agravamento da exclusão social.

No programa Bolsa Escola a condicionalidade exigida era a frequência escolar de no mínimo 85 %. Era a escola que enviava o percentual de frequência para a Secretaria de Educação, que lançava essa informação *on-line* para o governo federal. Quando havia o descumprimento de condicionalidade o benefício era bloqueado automaticamente. Geralmente a família procurava a secretaria para saber por que o benefício estava bloqueado, nesse caso a assistente social trabalhava com a família a importância de a criança não faltar, tendo em vista que a presença é obrigatória para que família possa receber o benefício.

No programa Bolsa Alimentação, a condicionalidade da saúde é o acompanhamento através da pesagem de nutrizes e crianças de 0 a seis anos. Feita a pesagem,

eram emitidos relatórios on-line para o governo federal. Havia um programa *on-line* do sistema DATASUS, em que eram enviadas informações sobre a condição da família, a pesagem, e esse estava em aberto com alguma atividade. Através desse relatório era feito o acompanhamento e a assistente social conversava com a família quando havia alguma irregularidade.

No Programa Bolsa Família, o acompanhamento das condicionalidades da Educação permaneceu de 2003 até recentemente na Secretaria de Assistência Social, no Departamento de Benefícios. O controle da condicionalidade da Saúde, continuou com a Secretaria de Saúde. O MEC mandava as listagens das crianças que estavam recebendo o benefício, o Departamento mandava as listagens para as escolas que identificavam as crianças que estavam estudando e a frequência. Esse relatório de frequência era feito de três em três meses, mas devido às famílias serem muito itinerantes as escolas não conseguiam localizar algumas crianças. Segundo a Diretora do Departamento de Benefícios:

*Então a maior dificuldade foi localizá-los, por que quando eles mudavam de município eles perdiam o benefício. Se eu me inscrevi em Toledo e vou pra Palotina perdia o benefício. Com o Bolsa Família não, ele anda o Brasil inteiro e continua com o benefício dele. A frequência escolar não funcionava 100% nunca, funcionava 20 %. Então assim, por exemplo, eles saiam daqui e iam pra Palotina e inscreviam as crianças lá, a escola não tinha esse controle tão rígido como ta tendo agora. Eles faziam cadastro lá e recebiam por Palotina e por Toledo com números de NIS diferentes pois você sabe que a Terezinha com Z e Terezinha com S é diferente. Souza com Z e Sousa com S gera dois números de NIS, nome de solteiro e de casado gera dois NIS, por isso tem que ter a identidade e o CPF hoje. E a Família inteira, por que dava e da ainda, mesmo no Bolsa Família. O pai vem e diz que está com duas crianças, a mãe vem e diz que está com duas crianças. Tu vai duvidar? Não. (Diretora do Departamento de Benefícios)*

Historicamente a população usuária precisou comprovar sua condição de pobreza para ter acesso aos serviços e programas sociais. Um dos princípios da LOAS é o “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” (artigo 4º, inciso III). O exercício desta nova relação entre gestor e usuário exige constante monitoramento e avaliação.

No ano de 2007 o controle da frequência escolar voltou a ser realizado pela Secretaria de Educação. Porém algumas escolas se cadastraram no sistema do MEC e fazem elas mesmas o envio direto das informações.

### 3.1.4 Acompanhamento

A nível federal não havia nenhuma legislação que garantisse o acompanhamento das famílias beneficiárias, tanto do Programa Bolsa Escola quanto do Bolsa Alimentação, além do controle das condicionalidades. No entanto, a assistente social do Programa Bolsa Alimentação realizava reuniões, palestras e atividades voltadas às famílias usuárias por espontaneidade não que isso fosse uma exigência formal. De acordo com essa profissional:

*Se desenvolvia algumas atividades como palestras, reuniões, atividades com as gestantes que nada mais eram que um incremento das atividades que nós já fazíamos nas unidades de saúde. (Assistente Social do Programa Bolsa Alimentação)*

Quando foi implantado o Programa Bolsa Família, inicialmente também não houve acompanhamento das famílias além das condicionalidades. A partir de 2006 a Secretaria de Assistência Social passou a ofertar cursos profissionalizantes com vagas preferencialmente para as famílias inseridas no Programa Bolsa Família.

Com a implantação do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, que foi uma exigência do Sistema Único de Assistência Social<sup>14</sup>, o acompanhamento passou a ser também uma exigência federal e não uma ação por espontaneidade. O CRAS realiza as visitas domiciliares antes da digitação dos cadastros do Bolsa Família, e também nos casos de denúncias e descumprimento de condicionalidades, do município todo.

Mas ainda há outras ações realizadas como a inserção em cursos de geração de emprego e renda, reuniões sócio-educativas, palestras com diversos profissionais ( psicólogo, médico, fisioterapeuta, fonoaudiólogo, além do assistente social) procurando envolver temas pertinentes ao dia a dia das famílias.

Os bairros que compõe o território do CRAS compreendem: Vila Pioneiro, Boa Esperança, Jardim Maracanã, Vila Paulista, Vila Operaria e Centro.

As reuniões Sócio-Educativas são desenvolvidas com grupos de acordo com a faixa etária, visando incluir toda a família. Existem projetos que atendem especificamente, mulheres, adolescentes, idosos. Segundo a Coordenadora do CRAS:

<sup>14</sup> De acordo com a Norma Operacional Básica que o regulamenta, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS é um novo modelo de gestão da política de assistência social como política pública de Seguridade Social tendo como matrizes estruturantes a família, a participação social e a complementariedade da rede de serviços organizada com base no território onde moram os beneficiários.

*O projeto que atende as famílias do PBF é denominado “Projeto refazendo Vínculos”, que a gente aborda vários temas como eu já disse através de reuniões mensais. Do grupo da terceira idade, o projeto chama-se “ Terceira Idade em Ação”, e o projeto das adolescentes que também já foi mencionado chama-se “Aprendendo Cidadania”. (Coordenadora do CRAS)*

As ações do CRAS são co-financiadas pelo governo federal com 9.000 reais mensais destinados a compra de material de consumo. Com relação aos programas remanescentes, o Bolsa Família inovou no sentido de acompanhar as famílias beneficiárias no Centro de Referência de Assistência Social. Segundo a Coordenadora do CRAS:

*Mas como nós iniciamos nosso trabalho esse ano, eu tenho comigo assim que nós avançamos bastante, com relação a isso, mas nós podemos falar que desde o início do ano até agora, nas várias ações que nós já desenvolvemos, a gente pode tá colocando que aproximadamente umas 300 a 350 famílias do Bolsa Família, foram envolvidas. (Coordenadora do CRAS)*

Porém um ponto negativo foi o acompanhamento ter iniciado no município de Toledo, apenas em março de 2007. Outro fator negativo é que aproximadamente 3.500 famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, e dessas aproximadamente 1.000 estão localizadas na região de abrangência do CRAS anteriormente mencionada, e apenas aproximadamente 350 famílias são atendidas do referido órgão. Fator que demonstra a urgência da implantação dos outros três CRAS que comporta o município, aprovados na Conferência Municipal de Assistência Social.

### **3.1.5 Controle Social**

O controle social corresponde ao acompanhamento das ações, fiscalização da destinação e prestação de contas dos recursos financeiros, implementação de ações intersetoriais, avaliação dos objetivos estabelecidos. Porém o controle social só pode ser efetivo se houver efetiva participação popular em todos os níveis de decisão, sendo a relação entre Estado e Sociedade Civil orientada pela Constituição Federal de 1988. A descentralização e a participação popular devem ser orientadas no sentido da democratização das relações sociais e ampliação da cidadania. Diante disso o espaço público dos conselhos

tem se constituído num espaço de discussão, de deliberação e de debate sobre as políticas sociais.

O conselho municipal do Programa Bolsa Escola, era composto por membros da Secretaria de Educação, inclusive a assistente social, o núcleo regional da Educação, a APM e diretores de escolas. As reuniões ocorriam a cada 60 dias, conforme era enviada a frequência escolar, e quando necessário eram realizadas reuniões extraordinárias. Um fator positivo com relação a este conselho é que havia usuários que eram membros. Segundo a assistente social do Programa Bolsa Escola:

*Havia membros que estavam nos conselhos via APM, teve casos de pessoas que estavam no conselho que eram também beneficiados pelo programa. Porque nesse caso as escolas escolheram os representantes, e feito a reunião entre as escolas, foram escolhidos independente ou não de estarem vinculados ao programa. (Assistente Social do Programa Bolsa Escola)*

Com a unificação dos programas de transferência de renda no Bolsa Família, foi necessário extinguir o Conselho do Bolsa Escola, e em 24 de maio de 2005 a Portaria nº358 instituiu a Comissão Municipal do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (anexo), composta por seis membros relacionados a setores como Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O município optou pela instituição de uma Comissão, devido já haver em nosso município o Conselho Municipal de Assistência Social. A Comissão tem a mesma função de um conselho, fiscaliza, discute delibera, toma decisões. Porém o CMAS é uma instância maior, que gerencia a política de assistência social no município.

Com a extinção do Departamento de Benefícios, alterou-se a gestão do programa e do conselho, e a Portaria de nº 217 de 3 de maio de 2007 dispõe sobre a alteração dos membros que continuam vinculados aos mesmos órgãos supracitados. Um fator negativo que não poderia deixar de ser mencionado, é a ausência da participação do usuário do Programa Bolsa Família nesse espaço deliberativo. Segundo a Política Nacional de Assistência Social:

Um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados. Assim é fundamental a promoção de eventos temáticos que possam trazer usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores. (BRASIL, 2005, p.53)

Diante do exposto, entende-se que cabe ao município proporcionar espaços de discussões para que a população usuária, possa entender o espaço do conselho, como um espaço de participação e deliberação, já que o usuário é o maior afetado, dependendo de como procedem às decisões.

## 1.6 CAPACITAÇÃO

Com relação a capacitação dos profissionais para gerir os programas de transferência de renda, em todas as falas de todos os profissionais, foi registrado que quando foram implantados os programas, não houve nenhuma capacitação. O programa veio pronto do governo federal e coube ao município fazê-los funcionar. Ou seja, esse é um processo que vem de “cima para baixo”. As capacitações ocorreram somente quando os programas já estavam funcionando.

No caso do programa Bolsa Escola, quando o programa foi implantado ao nível federal, o município só recebeu orientações básicas por escrito e os formulários. E apenas um ano depois houve uma capacitação no sentido de “tirar dúvidas”. Segundo a assistente social do referido programa:

*Então a gente teve que correr atrás, ligar no 0800, esperar, meia hora, quarenta minutos, passava pra um passava pra outro, as vezes caía a ligação, você tinha que ligar novamente para poder tirar dúvidas. Nem sempre eles tinham a resposta pra você, então muita coisa a gente teve que aprender mesmo correr atrás, mexer na forma de cadastramento, questão de frequência também o sistema que nos tínhamos, gente teve praticamente, descobriu como funcionava e fazer. ( Assistente Social do Programa Bolsa Escola)*

O mesmo ocorreu com o Bolsa Alimentação. Veio um ofício para o município com orientações gerais.

No caso do PBF, principalmente no momento da unificação, não houve capacitação nenhuma. Somente em agosto de 2004, houve uma capacitação em Curitiba. Segundo a auxiliar administrativa do Departamento de Benefícios:

*Entrei em fevereiro de 2004 e tive uma capacitação apenas no mês de agosto. Considerando que o Programa iniciou-se em setembro de 2003 e a 1ª Capacitação do Programa Bolsa Família foi quase um ano depois, o*

*Município durante esse período o buscava informações constante junto à Caixa Econômica e outras Prefeituras que eram referência do Cadastro Único. Depois dessa tiveram mais capacitações ao longo do tempo, porém em todas elas, as informações que recebíamos lá, já estavam sendo praticadas pela Prefeitura no Programa. (Auxiliar administrativa do Departamento de Benefícios)*

Houve outra capacitação em 2005 na qual verifica-se na fala da Diretora do Departamento de Benefícios a sua experiência ao ter contato com outros gestores de outros municípios:

*Nós fomos pra Curitiba, a Ju e eu, em 2005. Mas quando nós fomos pra capacitação nos já sabíamos muito, por que a gente ligava pra Brasília, ligava pra Curitiba. E nos víamos prefeituras que não tinham computador, que tinham internet discada e que nem sabiam que já era o Bolsa Família. Era um só computador no município. Mas nós não. Quando nós fomos pra capacitação nós estávamos trabalhando com o Bolsa Família há uns seis meses. (Diretora do Departamento de Benefícios)*

Em virtude do exposto, conclui-se que se o governo federal tivesse investido em recursos financeiros e na capacitação dos gestores municipais, possivelmente os municípios não teriam passado por tantas dificuldades na gestão e o resultado no atendimento ao usuário com certeza também teria sido melhor. Porém o ritmo da implementação é outro e a força de lei deste Programa impôs a imediata a adequação da gestão municipal, ação que a Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Toledo desenvolveu visando inserir com a qualidade possível nesta política de Estado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em virtude dos fatos apresentados é necessário ressaltar que a construção do presente trabalho científico se deu mediante muitas leituras, reflexões, e pesquisa possibilitando por em prática a dimensão interventiva e investigativa proposta nas Diretrizes Curriculares do curso de Serviço Social, permitindo contemplar a totalidade do processo de unificação dos programas de transferência de renda federais na realidade do município de Toledo.

Partindo do exposto nos capítulos anteriores, verifica-se que apesar dos programas de transferência de renda impactarem significativamente à em longo prazo, na situação de pobreza, o valor do benefício ainda é muito restrito para provocar uma mudança significativa na vida das famílias beneficiárias, e o corte de renda adotado com critério de elegibilidade de acesso ao programa é muito baixo o que contribui para a focalização e seletividade, que é funcional o a ordem vigente.

No entanto, com o processo de unificação, o valor do recurso repassado as famílias, aumentou, tanto no valor, quanto em número de beneficiários. Porém o governo é incapaz de atingir toda a demanda que ainda espera ser inserida no programa, em virtude do governo federal priorizar a política econômica em relação a política social.

O programa Bolsa Família é funcional a lógica neoliberal, em virtude que este proporciona a circulação do dinheiro no comércio, e em tempos de desemprego estrutural e reestruturação produtiva, o governo passa a investir mais em programas e benefícios, do que em uma política de garantia de acesso ao trabalho ou a uma renda de cidadania.

Ainda com relação a focalização do programa, o *Software* Cadastro único, por este exigir um número maior de informações, em relação aos programas de transferência de renda anteriores, contribuiu mais para a seletividade das famílias e para o aumento da burocratização no atendimento ao usuário.

No caso da gestão municipal de Toledo, a unificação contribuiu para o aumento do número de beneficiários, assim como também contribuiu para a exclusão das famílias com a renda superior ao limite do programa. E isso proporcionou a liberação das vagas ocupadas pelas famílias que estavam em situação irregular, possibilitando que as famílias que se encontravam dentro dos critérios do programa na fila de espera fossem incluídas.

Outro fator importante e negativo foi a ausência de membros usuário, na Comissão do Programa Bolsa Família, tendo em vista que a Política Nacional de Assistência Social ressalta que essa participação deve ser incentivada.

Em virtude das dimensões apresentadas propõe-se:

Que o município viabilize o incentivo a participação do usuário nos conselhos de direitos, principalmente no espaço da Comissão do Programa Bolsa Família.

Que o Município possa discutir a ampliação do valor do benefício destinado às famílias usuárias do Programa Bolsa Família de Toledo, através do termo de cooperação que pode ser feito tanto pelo estado, quanto pelo município, citado anteriormente no terceiro capítulo do presente trabalho.

O presente estudo, ainda contribuiu para o entendimento de um espaço sócio-ocupacional de intervenção do Serviço Social e da gestão dos programas de transferência de renda, bem como sua contextualização, reconstruindo a trajetória dos programas de transferência de renda federais em Toledo. É necessário que o profissional conheça a gestão, para melhorar a sua qualidade, visando a ampliação de recursos aos usuários e conseqüentemente do acesso a renda, o que com certeza terá um rebatimento positivo na condição de vida dessa população.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra Reforma. Desestruturação do Estado e Perda de Direitos**. Editora Cortez. São Paulo, 2003 .

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 2005.

BRASIL, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania- Senarc, Ministério do Desenvolvimento Social, e Combate a Fome, MDS. **Programa Bolsa Família. Manual de Gestão de Condicionalidades**. Brasília, 2006.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 2000.

**Enciclopédia Eletrônica Wikipedia**, disponível em: [www.wikipedia.com.br](http://www.wikipedia.com.br), acesso em setembro de 2007

**Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social**, disponível em : [www.ipardes.gov.br](http://www.ipardes.gov.br)

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acesso em setembro de 2007

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. Editora Cortez. São Paulo, 1992.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades Humanas: Subsídios a Crítica dos Mínimos Sociais**. Editora Cortez. São Paulo, 2000.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Relatório de Desempenho/ Fundo Municipal da Secretaria de Assistência Social**. Toledo, 1998.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Plano Municipal de Assistência Social**. Toledo, 1999.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Plano de Inclusão no Programa Bolsa Família**. Toledo, 2006.

SILVA E SILVA , Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo; **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. Editora Cortez. 2ª Edição. São Paulo, 2006.

SITCOVISKY, Marcelo, **As particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil**. In. MOTA, Ana Elizabete (org.) **O mito da Assistência Social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Editora Universitária da UFPE, 2006

TOLEDO, **Lei Municipal 1800 14 de julho de 1997**, dispõe sobre a estrutura e atribuições dos órgãos da administração direta do Poder Executivo do Município de Toledo.

TOLEDO, **Lei Municipal de nº 1947 de 31 de janeiro de 2007**, altera a legislação que dispõe sobre a organização administrativa da prefeitura do município de Toledo

TOLEDO, **Lei Municipal Nº 1.740, de 19 de abril de 1993** o município dispõe sobre a descentralização administrativa da cidade de Toledo, através da implantação de Regiões Administrativas e das respectivas Administrações Regionais.

TOLEDO, **Lei Municipal nº 1886 de 3 de janeiro** de 2005 dispõe sobre a estrutura e atribuições dos órgãos da administração direta do Poder Executivo do Município de Toledo.

TOLEDO, **Portaria nº 271 de 3 de maio de 2007**, Constitui a Comissão do Cadastro Único e do Bolsa Família.

TOLEDO, **Portaria nº 358 de 24 de maio de 2005**, Constitui a Comissão do Cadastro Único e do Bolsa Família.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social**. Coleção Polêmicas do nosso Tempo. Editora Cortez. São Paulo, 1992.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. Editora Cortez 2ª Edição. São Paulo, 1996.

**APÊNDICE I:  
ENTREVISTA COM OS GESTORES DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE  
RENDA**

**Entrevista realizada com a assistente social, Ines Pastório, gestora do programa Bolsa Escola em 05/09/07**

**1. Como era Gestionado o Programa Bolsa Escola?**

O Bolsa Escola veio pra Toledo em 2001, lançamento do programa do governo Federal. Ele veio pra Secretária de educação, pois ele era específico da área da educação. Ele veio pra secretaria, e eu estava a frente do processo de implantação, seleção das famílias, e a

questão de todo o lançamento dos cadastrados via *on line*, na época, tudo *on line*, então nós fazíamos os blocos, a orientação que nós recebíamos do MEC é que seriam blocos com 30 famílias, nos tínhamos 600 vagas a principio, e nós tínhamos dois meses para selecionar essas famílias, na época era menos de 60,00 mensais por família.no caso por componente, e ai nos pedíamos então pra que as escolas nos ajudassem nesse processo de seleção por estar mais próximo as famílias. Então foi distribuído pelo corte das escolas, um número de metas para cada escola, e as escolas fizeram esse processo seletivo, passando por nós na secretaria de educação, verificando per capta, seguindo os dados, e fazendo o lançamento no sistema *on line* na época.

## **2. E você fazia essa conferência de dados através de entrevistas?**

Entrevistas, as vezes nós íamos até a família, quando nós ficamos em dúvida em relação aos dados, a gente buscava a escola pra ter o contato com essa família e pra confirmar esses dados.

## **3. E onde eram atendidas as famílias, era na secretaria de educação mesmo?**

Era na secretaria de educação, tanto o controle, quanto o cadastramento, a digitação, o envio dos dados. A gente estava à frente, dai tinha o Marcos e a Izabel Zeni que também estavam ajudando nesse processo de cadastramento e organização. Quando o programa veio pra nós, nós não tínhamos nem idéia de como fazer esse controle de frequência, porque veio e nós tínhamos que cadastrar, e nós teríamos que mandar as crianças que não atingissem o padrão mínimo obrigatório de frequência, que é o mesmo que tem até hoje. Então pra que a gente conseguisse fazer esse controle, nós criamos um sistema de cadastramento nosso, individual, a gente montou tabelas no Word por escola, com todas as crianças cadastradas, pra que a gente pudesse encaminhar para as escolas e elas fazerem então esse levantamento, para nós podermos enviar à Brasília as crianças que não tivessem a frequência mínima obrigatória.

Então foi um processo assim bem trabalhoso por que ele veio ainda em caráter experimental, não tava bem definido como que seria feito esse controle e tudo mais,foi bem trabalhoso no início.

## **4. A nível federal então, não havia nenhum direcionamento de como vocês, poderiam, estar fazendo a frequência?**

Não. Foi criado pelo município e a partir das sugestões dos municípios do Brasil inteiro. É que o MEC foi começando a elaborar o sistema *Of-Line*, e o controle de frequência digital.

### **5. E como era esse sistema?**

A gente baixava do site da Caixa Econômica, instalava no micro e aí vinham as listagens impressas pra nós por escola, que era mais ou menos o molde que a gente tinha criado já no município pra gente fazer esse controle antes mesmo de nós termos acesso a esse material do MEC. Então a gente encaminhava pras escolas, as escolas, preenchiam, e devolviam pra nós na secretaria de educação. E nós fazíamos o lançamento e enviávamos *On-line* pra Brasília, ou via Caixa econômica, que nós tínhamos essa opção de criar em disquete o arquivo, “exportar”, e deixar na caixa econômica para que eles fizessem o envio dessa frequência.

### **6. Quem eram os técnicos que trabalharam na gestão do Bolsa Escola e qual era a função deles?**

Era eu, a Isabel e o Marcos. Eles eram funcionários administrativos concursados da Secretaria de Educação. Eles eram os responsáveis pela digitação da Secretaria de Educação, então eles assumiram mais essa função. Eles faziam durante o dia o trabalho normal deles enquanto servidor da secretaria e a gente ficava sempre a noite fazendo o cadastramento. Normalmente nós saíamos dez, dez e meia da secretaria de educação, que era o horário que tinha que ser fechado o prédio. E no outro dia nós iniciávamos o processo. Então a partir do momento que eu tive acesso a um micro que eu pudesse usar sozinha, eu já ia fazendo o cadastramento durante o dia e eles ajudavam após o horário de expediente de 5:30 em diante.

### **7. Mas no primeiro cadastramento vários técnicos participaram?**

As diretoras das escolas participaram preenchendo os formulários, por que nós não tínhamos condições de fazer a seleção dessas 600 famílias com três pessoas, pra encaminhar dentro do prazo que nós tínhamos que preencher os cadastros. Mas a parte da digitação, ficou toda por nossa conta na secretaria, então nós éramos três pessoas pra cadastrar todas essas famílias dentro do prazo. Lógico, depois foi prorrogado o prazo estenderam por mais trinta

dias, e depois mais trinta, até por que tinham municípios que nem, tinham micro na época, então eles dependiam de usina de conhecimento ou então ir para um outro município pra fazer ou encaminhar. Então foi um processo assim bem lento. E eles acabaram prorrogando o prazo. Então no ano seguinte veio mais 600 metas pro município de Toledo, então nós tínhamos 1.200 famílias, cadastradas e daí já veio no novo formato que era o Cadastro Único. Criaram também na época o Bolsa alimentação que era vinculado a saúde em 2002. Então já vieram os formulários do Cad.Único, que a gente chamava, as próximas famílias que nós fomos cadastrando já foram feitos nesse sistema, já direto nos formulários, e as anteriores nós tínhamos que passar pra esse formulário, e atualizar todos esses cadastros, aí nós começamos então a fazer um processo vinculado com estagiárias de Serviço Social, também de outros cursos, onde nós contratamos na época 21 estagiários pra passarmos nos bairros então fazendo esse recadastramento, essa atualização dos cadastros já existentes.

#### **7. Como eram os formulários antes do Cadastro único?**

Era a mãe e três crianças. Cadastrava-se os dados da mãe e mais três crianças em idade escolar, de ensino fundamental de 1º a 8º série.

#### **8. Quando havia algum caso de denúncia, que procedimentos eram tomados**

Era feita a visita, nos tínhamos o conselho do Bolsa Escola, com pessoas das escolas fazendo parte, diretores, pessoal da APM, representantes da APM, Secretaria de Educação. E todas as denúncias que vinham, esse conselho fazia a visita pra verificar, tinha o pessoal do núcleo de educação também fazendo parte desse conselho. Então nós fazíamos as nossas reuniões bimestrais, e acompanhávamos a questão da frequência, que tinha que ser assinada por esse conselho, pra poder fazer o arquivamento, se não tivesse a assinatura desses membros do conselho e viesse uma fiscalização do MEC era invalidado todo o processo, então eles acompanhavam a frequência e as denúncias eram as pessoas do conselho que faziam, tanto eu, como um assistente social, ou como um representante do conselho, da APM, do núcleo, independente da função tinha a obrigação o dever de estar fazendo a visitas e constatando, confirmando ou não as denúncias. Constatada a veracidade a família era tirada do programa.

## **9. Quando ocorria de a família não cumprir com a condicionalidade, qual era o procedimento tomado?**

No envio da frequência, no caso do fator não cumprido ser a frequência, a escola comunicava pra nós o percentual de frequência enviando os dados e automaticamente era bloqueado o benefício. Então a família vinha procurar saber por que estava bloqueado, por que não estava recebendo o benefício, então a gente trabalhava no sentido de estar explicando, por que, a gente tinha acesso on-line pra verificar por que estava bloqueado, e trabalhar com a família a importância de a criança não estar faltando, ela tinha que ter essa presença obrigatória, estar frequentando a escola pra eles estarem recebendo esse benefício, vinculado um ao outro. E a questão de *per capita* acima, algumas famílias, poucos casos de famílias que vieram pedir pra ser desligado, pois não estavam mais precisando do benefício, e outras em que foi constatada a denúncia, foi feito o ofício via conselho e encaminhado a Brasília pedindo o desligamento por não estar cumprindo os critérios.

Hoje o desligamento esta mais rápido, mais funcional por que você joga nos sistema e ele faz automaticamente o bloqueio. Na época a única forma de controle que nos tínhamos *on-line*, era ver por que estava bloqueada a família, o benefício no caso, e a questão da frequência que a gente fazia *off-line* encaminhava *on-line* depois. Mas esse sistema todo de controle era via conselho e via ofício, então tinha bimestres de a gente mandou dez, doze ofícios por que cada ofício precisava ter uma família única pro cancelamento ou então fazer a relação e anexar com todas as famílias pra pedir o desligamento.

As reuniões do conselho ocorriam a cada 60 dias conforme a frequência vinha a gente tava fazendo as reuniões, e em casos necessários a gente chamava extraordinariamente pra resolver as outras questões se precisava. Conforme vinha orientação nova, nos precisávamos estar passando pra essas pessoas acompanharem se alguém tivesse procurando pedindo orientação também pra ter condições de estar orientando essas famílias, essas pessoas que procurassem. Vinha alguma orientação nova a gente chamava, convocava as reuniões, passava as informações, e fazia as discussões necessárias pra acompanhar.

## **10. Por quem era composto o conselho?**

Nós tínhamos membros da secretaria, no caso eu fazia parte, tinha mais uma pessoa da secretaria, núcleo regional de educação, conselho via APM, e a parte pedagógica diretor de escola.

### **11. Havia membros dos conselhos que eram beneficiários?**

Haviam membros que estavam nos conselhos via APM, teve casos de pessoas que estavam no conselho que eram também beneficiados pelo programa. Por que nesse caso as escolas escolheram os representantes, e feito a reunião entre as escolas, foi escolhidos independente ou não de estarem vinculados ao programa .

### **12. Quando houve a unificação dos programas de transferência de renda, como, você viu esse processo, você participou?**

Particpei, por que assim, a gente estava fazendo esse cadastramento nas escolas nos bairros, que já era o cadastro único, já com a possibilidade de ter essa unificação. No momento em que veio essa unificação, o que aconteceu? Todos os cadastros já feitos independente do formato se era em Cad.Único ou formulário próprio ou anterior, eles vieram pra essa central, então foi criado uma central, com estrutura de computador, pessoal , pra estar trabalhando e o próprio sistema do governo federal fez a migração das famílias. Então passou para a Secretaria de Assistência, por que ele não estaria mais vinculado a educação ou só a saúde como o Bolsa Alimentação, e abrangendo outras áreas também. Então a área indicada adequada pelas orientações que nos recebemos seria a Secretaria de Assistência social. Então veio todos os cadastros, foi passado todas as informações, eu participei do processo aqui, era a Odete Ravache , que estava coordenando, então vim pra secretaria, trabalhei com ela, com a Juliana, pra elas pegarem a forma como a gente tava fazendo, ai permaneceu um tempo ainda aquele sistema de controle de frequência, de pedido de cancelamento de família, e com o tempo ate a própria Caixa, o pessoal foi modificando o sistema pra ele ficar mais funcional, mais ai passou pra cá, sendo da secretaria de assistência. A frequência continuou por nossa conta na secretaria de educação, no começo e depois passou pra secretaria de assistência social, que são os gestores do programa no caso, que teriam de estar a frente desse processo também.

O controle da frequência ficou de 2003 até a pouco tempo pela Secretaria de Assistência que é a gestora hoje, e agora, questão de uns 30 a 40 dias voltou para a Secretaria

de Educação. Então tem uma pessoa lá que está acompanhando todo esse processo, acompanhando as escolas pra que essas frequências sejam encaminhadas dentro do prazo e possam ser lançadas, no sistema pra fazer a alimentação. Tem algumas escolas que estão fazendo direto, algumas tem essa possibilidade, então já se cadastraram e já fazem direito no sistema do MEC, da Caixa econômica como está acontecendo agora.

### **13. Quando foi implantado o Bolsa escola houve alguma capacitação com vocês?**

Não. Só veio pra gente formulários, as orientações básicas e por escrito, um ano depois a gente teve uma capacitação em cascavel de oito horas que era mais no sentido de tirar dúvidas. Então a gente teve que correr atrás, ligar no 0800, esperar ,meia hora, quarenta minutos, passava pra um passava pra outro, as vezes caía a ligação, você tinha que ligar novamente para poder tirar dúvidas. Nem sempre eles tinham a resposta pra você, então muita coisa a gente teve que aprender mesmo correr atrás, mexer na forma de cadastramento, questão de frequência também, o sistema que nos tínhamos, a gente praticamente que descobrir como funcionava e fazer.

### **Entrevista com a assistente social Diuslene Fabris, gestora do programa Bolsa Alimentação realizada em 03/09/07:**

#### **1. Como era gerenciado o programa Bolsa Alimentação**

O programa Bolsa Alimentação, veio pra nós através do programa bolsa escola, se não me falhe a memória, as datas eu já não garanto precisão no ano de 2001. O Bolsa Escola teve um desmembramento pro Bolsa Alimentação, e era competência do município o acompanhamento das crianças e gestantes. Então através das unidades básicas de saúde nós fazíamos a pesagem mensal das crianças de 0 a 6 anos e das gestantes. E assim, nos tivemos bastante dificuldades na implementação do programa, primeiro no alcance das metas na questão da desnutrição, porque nós não tínhamos população compatível com os critérios do programa. Porque o Bolsa Alimentação era assim, em paralelo existe um programa que ainda existe na saúde há muitos anos e eu não saberia lhe dizer também o espaço temporal que ele

foi implantado, que é o SISVAM, Sistema de Vigilância alimentar e Nutricional, que é justamente o acompanhamento das crianças, da pesagem na unidade básica. É feito um relatório dessa pesagem e é encaminhado ao Ministério da saúde há muitos anos já. E por este SISVAM nós sabíamos que nós não tínhamos crianças exatamente em forma de desnutrição. Então muitos dos critérios dos programas a gente era compatível, mas não éramos compatíveis na questão da pesagem mesmo. Então o Bolsa Alimentação foi sendo liberado e nós tínhamos sempre muita dificuldade em alcançar as metas que giravam em torno de 1030 1120 metas, seriam no caso crianças e gestantes atendidas. Feita essa pesagem era emitido os relatórios via *on line*. Em paralelo se desenvolvia algumas atividades como palestras reuniões atividades com as gestantes que nada mais eram que um incremento das atividades que nós já fazíamos nas unidades de saúde.

Não havia muito essa perspectiva de interface com educação, com a assistência, na verdade ele era um programa independente. A interface que nós fazíamos com as outras áreas era por espontaneidade do setor e não por que o programa prevesse alguma coisa assim. E depois, em torno de 2004 por ai ele começou a ter uma mudança do sistema de digitação, de acompanhamento. Antes você tinha um programa disponível do DATASUS, on-line você acessava e lá você tinha os nomes das famílias, a condição que elas estavam, se havia sido feito a pesagem, o acompanhamento naquele mês ou não, se estava em aberto com as atividades. Através desse relatório era feito o acompanhamento das atividades, chamando a pessoa quando havia alguma coisa em aberto pela unidade de saúde que ela pertencia. Porque os dados que nós tínhamos era o CPF o nome da pessoa o endereço e pelo endereço nós tínhamos a noção de qual era a unidade básica de saúde que ela pertencia. Então se fazia uma segunda chamada. Os agentes de saúde iam até a casa. Em casos de baixo peso, bem esse é outro detalhe, como eu falei nos não tínhamos desnutridos na concepção do SISVAN. Nós tínhamos crianças baixo peso que não chegavam a desnutrição. Então era, raríssimos os casos, acho que dois ou três de desnutrição mesmo. Logo em seguida, em torno de 2002, a gente começou a ter o apoio dos estagiários de nutrição da Unipar, que assim atuavam nas unidades de saúde com palestras, visitas, acompanhamento nutricional. Então em 2004 o programa mesmo que rodava as informações, ele mudou. E eu fiquei ainda mais ou menos oito meses no programa nesse período, e não atualizava (o programa) e não vinha a atualização e ai acabou se perdendo muito do programa. O município continuou fazendo, mas esse retorno município versus federação estancou. Depois veio uma mudança mais profunda que foi no Bolsa Família mais então eu já não estava mais no programa.

## **2. Como era feito o controle social das famílias usuárias?**

Quando a família vinha para a unidade de saúde, cada unidade de saúde tinha o seu relatório, que acompanhava o peso, a altura da criança, as condições de saúde e tudo mais. Da unidade passava para uma central onde nós trabalhávamos e fazíamos a digitação. Então o próprio programa através de curvas evolutivas te mostrava a evolução das crianças das gestantes, por aí a gente tinha uma noção, e retornava pra unidade de saúde os casos. A própria unidade já pela prática do SISVAN, já tinha noção das crianças que precisavam de atenção ou não. O que caía exatamente na questão da atenção básica, então não havia segredo no acompanhamento. O que era complicado era assim, não tínhamos equipe, condições, estrutura técnica para acompanhar a aplicação do dinheiro, se a família realmente comprava leite ou não, por que era uma novidade. Porque a saúde sempre teve programas de acompanhamento a desnutrição e baixo peso, muitas vezes na forma de latas de leite, assim coisas materiais e pela primeira vez era um recurso financeiro. Os agentes de saúde faziam algum controle, mas no Serviço Social não tinha forma, não tinha profissionais, não tinha estrutura de veículos, enfim era muito precária a questão do acompanhamento.

### **3. Onde ficava a central responsável pelo envio das informações cadastrais?**

Ficava no centro de saúde. E dali nós organizamos as atividades das unidades básicas, as palestras mensais, as reuniões. Por que tinha também aquela questão de que o cartão foi cortado, o valor não era enviado. Então nós íamos a unidade fazer o atendimento também. Nós tínhamos outros problemas que era a fonte desse cadastro. A fonte desse cadastro foi através do Bolsa Escola. Foi feito um grande cadastramento em toda cidade com estagiários, eu até participei em alguns momentos disso também, e dessa fonte de cadastros, surgiu o Bolsa Alimentação. Então tinham pessoas que não se encaixavam no perfil, porque quando você faz o cadastramento você faz com base nas informações que a pessoa te fornece. E houve pessoas que declaram uma situação e era outra. Então com o passar dos meses os próprios agentes, vizinhos, denunciavam, havia muito essa coisa da denuncia. Nesses casos específicos a gente ia pra visita, e era nessa central que procedia o corte dos que estavam inadequados no programa, nas normativas ofertadas. Era assim que funcionava, até onde eu lembro alguns detalhes eu creio que escapou até por eu não ter permanecido no programa.

### **4. Quando houve a unificação dos programas de transferência de renda, qual foi o procedimento tomado em relação a esses cadastros?**

Então, nesse momento eu não estava mais, eu não saberia dizer exatamente como foi, me parece que houve um novo cadastramento nesse sentido, uma busca. Eu perdi o contato com o programa bem nessa época de transição quando o Bolsa Alimentação começou a ficar

de lado assim como o Bolsa Escola e veio o Bolsa Família. Foi nesse momento que eu saí do serviço. Eu não saberia o detalhe dessa transição.

**Entrevista realizada com Odete Ravache, Diretora do Departamento de Benefícios em 24/09/07**

**1.Quando você vem para o Departamento, ele já se chamava departamento de benefícios?**

Não. Ele não era departamento. Ele é como eu poderia te dizer... Um braço da Secretaria de Assistência social. Ele foi criado Departamento em 2004. Por que ele era da Educação. Então ele veio pra cá, e em 2005 ele é instituído departamento de Benefícios, que daí veio a Bete (assistente social) que atendia os programas BPC e Bolsa Família.

**2.Quando você vem para o Departamento já existia o Bolsa Família?**

Já. Por que ele começou com o Bolsa Escola. O Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Em julho de 2003 é instituído o Bolsa Família. Então saiu da Educação, por que era a Secretaria de Assistência que ia coordenar. Ele saiu da Educação e veio pra Assistência, pra fazer os cadastros já do Bolsa Família, por que passou automaticamente para o Bolsa Família. Então não existia mais o Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, foi feito um programa só, mas a frequência escolar ainda continuava com a educação e o controle do peso continuava e ainda continua com a saúde.

**3.No momento em que você assume a coordenadoria do programa você já começa a fazer cadastros pro Bolsa Família?**

Não. Por que os beneficiários foram passando automático. Do Bolsa escola etc., foram passando direto pro Bolsa Família. Quando a gente fazia cadastro ele já passava pro Bolsa Família automaticamente. Não eram cadastros diferentes, ou dados diferentes, não. Quando a gente fazia cadastro eles já passavam pro Bolsa Família, só que os antigos é que passaram para o Bolsa Família, o cadastro era o mesmo e os dados eram os mesmos.

**4. E os cadastros com dados incompletos que não passaram para o Bolsa Família?**

Era assim, o primeiro cadastro que o governo fez acho que foi em 2001, no governo do Fernando Henrique, aquele candidato que saiu como oposição ao Lula o José Serra, ele criou o programa Bolsa Saúde, que era o da gestante até a criança ter 6 anos. Depois quando entrava na escola tinha também o Bolsa Escola, depois dentro desses programas formou-se o Auxílio Gás, que eram para pessoas que não tinham nenhum benefício, que não tinham mais crianças, que cabia mais aos idosos.

**5. E você sempre cuidou do Auxílio gás?**

Não. Quando eu cheguei já existia os cinco programas.

**6. Quem cuidava do Auxílio Gás antes de você?**

Era assim. Não tinha quem cuidava do Auxílio Gás. Fazia-se um cadastro só. As escolas faziam cadastros, Bolsa Escola iam pra Escola, a saúde fazia cadastro do Bolsa Alimentação, e a Secretaria da Assistência fazia do Auxílio Gás. Por que houveram as multiplicidades por que eles se escreviam no auxílio gás, no Bolsa escola, e no Bolsa Alimentação. E cada Cadastro gerava um NIS ( Número de identificação social). Por que assim, eu tenho um filho meu marido fica com um outro e minha mãe fica com outro. Então eles recebiam o benefício de três programas. Um era do ministério das minas de energia, outro era da saúde e outro era da educação. Eram três ministérios, com três programas que beneficiavam uma família.

**7. Mas e os cadastros incompletos?**

No primeiro cadastro que eles fizeram lá no governo Fernando Henrique, eles vinham só com a certidão de nascimento da mãe e de uma criança. Então era o tal do 99 ( 99

era a maneira como o cadastro único identificava os cadastros incompletos que não haviam migrado para o Bolsa Família). Por que elas vinham assim, eu me inscrevo no Bolsa escola, era a minha certidão de nascimento e da minha criança de seis anos, depois eu me inscrevia com uma outra criança no Bolsa Alimentação, e depois eu me inscrevia no Auxílio Gás. Não se exigia documentos, era só a mãe e o beneficiário. Não interessava que ela tinha mais família, tanto no Bolsa Escola quanto no Bolsa Alimentação e no Auxílio Gás. Se exigia um documento e o beneficiário, era a mãe e o beneficiário. Quando passou pro Bolsa Família começou se exigir o documento de todos, por que até então o governo não pedia de todos, por isso deu esses cadastros incompletos por que era só uma pessoa. Depois no segundo ano do governo que houve o recadastramento do Fernando Henrique Cardoso, então ele começou a pedir os documentos da família, mas muitos não vieram. Depois quando saiu o Bolsa Família então sim, veio o problema da duplicidade, porque tinham famílias que eram beneficiárias nos três programas, que passaram a ser beneficiados por um único programa, e juntou todos Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação no Bolsa Família.

**8. E você Odete, como gestora do Bolsa Família, naquele momento quais dificuldades você sentiu pra implantar o programa?**

A maior dificuldade foi localizar os beneficiários, unificar os cadastros, saber se o filho está com quem ? Se está com a avó se está com a mãe. Saber com quem estava as crianças. E a honestidade. Por que nos trabalhávamos com a honestidade deles. Se eles disserem pra você que estão desempregados e não te trouxeram a carteira não tem como saber. Então o que está acontecendo agora. Eles tem o CPF e o RG, então agora começa-se a cruzar os dados pelo governo federal, por que agora se você tem carteira você pode não trazer a carteira pra mim, o programa vai acusar por causa do seu documento. Então a maior dificuldade foi localizá-los, por que quando eles mudavam de município eles perdiam o benefício. Se eu me inscrevi em Toledo e vou pra Palotina perdia o benefício. Com o Bolsa Família não, ele anda o Brasil inteiro e continua com o benefício dele. A frequência escolar não funcionava 100% nunca, funcionava 20 %. Então assim, por exemplo, eles saiam daqui e iam pra Palotina e inscreviam as crianças lá, a escola não tinha esse controle tão rígido como ta tendo agora. Eles faziam cadastro lá e recebiam por Palotina e por Toledo com números de NIS diferentes, pois você sabe que a Terezinha com z e Terezinha com S é diferente. Souza com Z e Sousa com S gera dois números de NIS, nome de solteiro e de casado gera dois NIS, por isso tem que ter a identidade e o CPF hoje. E a Família inteira, por que dava e dá ainda, mesmo no Bolsa Família. O pai vem e diz que esta com duas crianças, a mãe vem e diz que esta com duas crianças. Tu vai duvidar? Não.

### **9. Quais foram as dificuldades financeiras, dado que o governo federal não enviou recursos para a implantação do Programa?**

Não tinha recursos. Depois veio a Juliana. Nós tínhamos recursos só do município, nós tínhamos a Ju e posteriormente veio o estagiário Cleverson. Nós estávamos em três. Por que o governo deu o IGD ( índice de gestão descentralizada), por que como o município tinha que investir pro programa federal dar certo, os municípios não investiram, quando governo federal percebeu que os municípios não estavam dando valor por que ia beneficiar só o governo federal por ser um programa do governo federal e não do município, o que eles começaram a fazer? Pagar por cadastro corrigido, o IGD.

### **10. E isso foi a partir de que ano?**

No recadastramento de 2005. Tinham que recadastrar 80 % dos cadastros. Se fossem recadastrados 80 % eu ia trazer uma Marta Rocha. E aí vocês recadastraram 87 % e ganharam pasteizinhos também. Nós em Toledo recadastramos 87% dos cadastros com duas pessoas, o Cleber e a Ju, e vocês ( estagiarias de serviço social, nas quais inclui-se a pesquisadora) atualizando. Era você, a Josiane e a Anna Débora. Mas era assim, vocês corrigiam os cadastros, e a Ju e o Cleber digitavam. Por isso rendeu. Os dois não saiam dali.

### **11. Essa porcentagem correspondia na época a quantos cadastros?**

Eu não sei. Eu não tenho em números agora pra te dar, a Ju deve lembrar. Nós recebemos um bom dinheiro. Por isso deu pra equipar agora o Departamento. Com o dinheiro que veio do IGD, nos compramos o carro exclusivo da Bolsa Família, computadores, mesinhas. Isso foi tudo da correção de cadastros de vocês fizeram. Daí vocês foram recontratadas de novo por um ano. Um ano vocês foram pra rua, e depois vocês ficaram um tempo fora, porque na rua não deu resultado devido as famílias serem muito itinerantes. Eles ficam três meses, vence o aluguel e eles vão embora, só que eles não avisam a gente, e nem a escola. Por que também tem o problema da escola não localizar as crianças. Então até que vem a frequência escolar de três em três meses eles já mudaram umas três vezes de escola. Então não vai nem a frequência escolar de uma escola e eles já mudaram pra outra e pra outra mudando o ano inteiro de escola. O problema da frequência escolar que não funcionava é por isso. Eles mudavam de cidade, eles mandavam as crianças com a avó no Rio de Janeiro, e amanhã iam pro Rio Grande do Sul, depois voltava e mãe ia pra Itaipulandia, e levava as crianças. Não tinha como localizar essas crianças. Então o governo se obrigou a pagar por cadastro corrigido por que se não o programa ia morrer. Quanto mais se corrigia, mais se

recebia. O programa é muito bom, só que se ele não for bem conduzido e bem aplicado, ele pode ser fraudado.

**12. No momento da Unificação dos programas de transferência de renda, você como gestora, como você procedeu?**

Como eu te disse, o programa é muito bom, a idéia do governo é muito boa. Nenhum governo faz um programa pensando no pior. O governo faz um programa que é bom para o usuário e que seja bom para ele também. Então o Programa Bolsa Família é um excelente programa. Ele é mal administrado pelos acessores e mais ainda pelo usuário. Mas assim, é um programa que eu adoro, é um programa que eu gostei muito, gostei de trabalhar, por que o resultado é rápido, em seis sete meses as pessoas estavam recebendo o benefício, a família se encaixava, a gente via que a família ficava feliz. Eles vinham assim, moços eu recebi que bom. Então é um programa bem gratificante. Eu gostava muito de trabalhar no programa. A dificuldade era o espaço físico, mas não que em virtude desse problema nós tenhamos deixado de trabalhar. Muito pelo contrario, até no corredor eu me lembro que você tinha uma “carteirinha louca de feia”. No corredor nos trabalhamos, na sala de reuniões nos trabalhamos, então não é por falta de espaço físico que nós deixamos de trabalhar. Nos não tínhamos espaço nenhum e fizemos um belo trabalho. Vocês ( estagiarias de serviço social) tanto na rua, quanto aqui dentro responderam as necessidades, foram ótimas.

**13. Quando você vem pra gerir o Bolsa Família, demorou pra você conseguir organizar o departamento?**

Demorou. Por que primeiro eu vim, sozinha, num cubículo de uma sala, com um monte de caixas que eu não sabia o que que era. Daí eu comecei a ler pra saber o que era o Bolsa Família por que eu não sabia o que que era. Não que não sabia que existia, mas eu não sabia como funcionava. Ai veio um monte de caixas da saúde e um monte de caixas da educação, colocadas no chão. Aí deu um temporal, entrou água e molhou todas aquelas caixas. E resolveram fazer uma mesa de cavalete. E colocaram as caixas dos cadastros em cima das mesas com cavaletes. E era de todo o alfabeto dentro de caixa no chão, em cima da mesa. E tínhamos duas mesas e um computador. Aí o fórum mudou de moveis e vieram armários. Era em 2006, vocês já estavam aqui. Ai nos tínhamos os armários e as mesas compridas onde a Ju e Cleber colocaram o computador. Aí nós já tínhamos dois computadores, duas escrivaninhas e dois armários. E nos já tínhamos um auxiliar administrativo e um estagiário de Sistema de Informação.

**14. Quando Houve o processo de unificação você participou de alguma capacitação pra poder entender o que estava acontecendo?**

Nós fomos pra Curitiba a Ju e eu em 2005. Mas quando nós fomos pra capacitação nos já sabíamos muito, por que a gente ligava pra Brasília, ligava pra Curitiba. E nos víamos prefeituras que não tinham computador, que tinham internet discada e que nem sabia que já era o Bolsa Família. Era um só computador no município. Mas nós não. Quando nós fomos pra capacitação nós estávamos trabalhando com o Bolsa Família há uns seis meses. Quando nós fomos pra Curitiba a Ju já sabia como todo o sistema funcionava o que era o “tal do 99” que ninguém sabia. Por que os usuários não tinham o número do NIS. Existia um cadastro que tinha um número que começava com 9 e terminava com 9. Todo cadastro que começava com 9 e terminava com 9 eram cadastros que tinham problemas. Eram os primeiros cadastros que foram feitos que não tinham CPF, não tinham identidade, não tinham nada. “Era o tal do 99” começava com 9 terminava com 9. Tinha gente que nem sabia o que eram 99, e nos já tínhamos corrido uma boa parte desses 99. Então depois veio uma numeração certa, era o número do NIS.

**15. Como funcionava a Comissão do Bolsa Família?**

No momento que foi unificado, era pra ter conselho ou comissão, mas como nós já temos o Conselho de Assistência, foi feito uma comissão. A comissão era muito participativa. Quando houve casos de renda superior, a gente passou aqueles cadastros que vocês fizeram pra todo o conselho, o conselho ajudou a corrigir, ver se era real ou não, da renda superior, por que houve aquele cancelamento dessas pessoas. Quando veio os cartões veio uma relação, sendo que cada uma morava num bairro, uma era assistente social, outra era agente de saúde, outra era da dengue. Então cada uma pegou dentro do seu bairro, eles pegavam os nomes e localizavam essas famílias, pra ver se realmente deram um parecer. Eram 10 membros, 5 governamentais e 5 não governamentais.

**16. Algum beneficiário do Bolsa Família participou do Conselho?**

Não. Eram só das entidades, então tinha uma da educação, uma da saúde, pastoral da criança, da secretaria de assistência era eu, a Bete era secretaria.

**17. E quando vem a assistente social para o Departamento de Benefícios?**

Foi em 2005, quando foi fundado Departamento de Benefícios. Eu trabalhei um ano fazendo um trabalho, mas ainda não era um Departamento.

**Entrevista realizada com a assistente administrativa Juliana Cangirana, responsável pela operacionalização do Programa Cad.Único, realizada em 08/09/2007**

**1. Como ocorreu o processo de unificação dos programas de transferência de renda no Município de Toledo?**

No começo de 2004 poucas famílias já estão recebendo pelo Programa Bolsa Família, que iniciou-se final de agosto e início de setembro de 2003. Desde então já haviam famílias recebendo pelo Bolsa Família.

**2. Quem havia feito os cadastros do Bolsa Família?**

Eram os cadastros que já estavam inseridos no Cadastro Único, que foram cadastrados pela secretaria de Educação, os cadastros do Bolsa Escola. No início do Bolsa Escola o cadastro era chamado de CADBES, ele era incompleto, pois nesse período cadastrava-se apenas o Responsável Legal, em seguida as crianças que iam receber o Benefício. Houve uma atualização do Programa do Cadastramento Único onde foi necessário incluir no domicílio os componentes da família. As famílias que estavam no Bolsa Escola e tinham o perfil para receber o Bolsa família, passaram automaticamente a receber pelo novo programa. Os cadastros que tinham informações incompletas na base precisavam de atualização, para passarem para o Bolsa Família, dessa forma, fomos realizando o recadastramento, ou seja, a atualização dos cadastros já existentes na base, conforme o governo identifica essa atualização passa as famílias pro Bolsa Família.

**3. Qual foi o objetivo da pesquisa realizada pelas estagiárias de Serviço Social realizada em 2005, com as famílias dos programas remanescentes?**

Em 2005, o objetivo foi por que tinham muitas famílias que fizeram o cadastro, e que não voltavam mais para fazer a atualização do cadastro. Então quando essa família fez o cadastro, ela precisava do benefício, mas, em algumas situações a família melhora a condição social, tornando a renda superior para receber o benefício, porém nem todas as famílias retornam à prefeitura para solicitar o cancelamento do benefício, além desse objetivo, tivemos a intenção de esclarecer aos beneficiários, o funcionamento do Programa do Bolsa Família,

muitos começaram a receber o Programa do Bolsa escola e passaram para o Bolsa Família, sem vir atualizar o cadastro.

#### **4. Como era operacionalizado o Cadastro único?**

O Cadastro Único é uma base de dados que o governo utiliza pra cadastrar as famílias que tenha a renda per capita de até meio salário mínimo. Os cadastros eram inseridos nessa base e enviados e enviados pro governo Federal, via “Conectividade”, programa da caixa econômica que recebe as informações, processam e enviam um retorno ao município sobre os dados processados. Das informações recebidas, é rejeitado o que se considerava que tenha alguma inconsistência. Quando é processada e está tudo certo, a família já está pronta para entrar para o Bolsa Família. Quando rejeita é necessário identificar o erro e atualizar essa inconsistência, pra enviar novamente para o processamento dos dados.

#### **5. Como era feito o controle das Condicionalidades?**

O controle da educação, apesar de que esse controle deveria estar sendo feito pela Secretaria de Educação, ele foi feito por um bom tempo na Secretaria de Assistência Social, o MEC, envia as listagens das crianças que estavam recebendo os benefícios, do Bolsa Família e do Bolsa escola (quando as famílias ainda não tinham sido transferidas pelo Bolsa Família), a prefeitura manda essas listagens para as escolas que identificam se a criança esta estudando, qual é a frequência dessa criança, se fosse frequência inferior qual era a justificativa dessa criança estar faltando, se tinha uma justificativa dessa criança estar faltando, depois as escolas encaminhavam à prefeitura as informações para que esta enviasse on-line o controle de frequência escolar. Já o controle da saúde foi realizado integralmente pela secretaria da Saúde.

#### **6. Durante o tempo em que você permaneceu no Bolsa Família, houve alguma capacitação, principalmente na época unificação dos programas de transferência de renda?**

Entrei em fevereiro de 2004 e teve uma capacitação apenas no mês de agosto. Considerando que o Programa iniciou-se em setembro de 2003 e a 1ª Capacitação do Programa Bolsa Família foi quase um ano depois, o Município durante esse período o buscava informações constante junto à Caixa Econômica e outras Prefeituras que eram referência do Cadastro Único.

Depois dessa tiveram mais capacitações ao longo do tempo, porém em todas elas, as informações que recebíamos lá, já estavam sendo praticadas pela Prefeitura no Programa.

#### **7. No caso do Município de Toledo a unificação começa em que ano?**

Como é um programa do Governo Federal, a unificação começou desde que foi lançado o Bolsa Família em 2003. Em 2003 já havia famílias que estavam recebendo pelo Bolsa Família.

#### **8. Com que frequência chegavam os cartões de benefícios?**

As famílias que tinham o cartão do Bolsa escola começaram a receber o Bolsa família como o cartão do Bolsa Escola mesmo, assim como os agentes da Caixa sempre comentaram “o cartão é uma forma de pagamento”. Nós ficávamos sabendo que uma família já estava recebendo pelo Bolsa Família pela folha de pagamento, quando aumentava o número de famílias do Bolsa Família, era identificado que algumas famílias a mais tinham passado pro Bolsa Família. Só vinha o cartão quando era um benefício novo, que a família nunca tinha recebido benefício remanescente e passava a ser uma beneficiária nova do Bolsa Família.

#### **9. Como era resolvido a questão da multiplicidade cadastral?( Famílias que tinham mais que um cadastro , muitas vezes o que ocasionava que essa família recebesse dois benefícios)**

A multiplicidade cadastral foi uma grande dificuldade que tivemos desde o início do Programa, até mesmo o gestor federal não sabia o que fazer pra solucionar esse problema. Acredito ter sido um erro de comunicação entre o Governo Federal e os municípios, por que os cadastros do CADBES (Incompletos) deveriam ter sido atualizados, pra que a família que já estava recebendo pelo Programa remanescente Bolsa Escola viesse a receber Bolsa Família automaticamente. Na época, quando se falou em recadastramento, apavorou gestores municipais que começaram a cadastrar novamente todas as famílias que já tinham o CADBES na base. O certo seria enviar ao município uma base contendo informações da mãe e da criança que estavam recebendo o benefício, e a prefeitura se responsabilizar em completar essas informações com os dados do restante da família. Dessa forma ocorreu a duplicidade cadastral, entre as famílias que estavam recebendo o bolsa escola, foi incluída novamente no cadastro único, em outras palavras, muitas famílias que receberam um novo cartão do Bolsa Família e já tinham um cartão do Bolsa Escola.

**10. Houveram muitos casos de famílias que recebiam dois benefícios com dois cartões?**

Sim, houveram muitos casos.

**11. Fale um pouco sobre a sua função no programa Bolsa Família:**

Quando entrei no Bolsa família, comecei atendendo junto com a Odete e também digitava os cadastros que ainda não haviam sido digitados. Alimentando a base de dados do município com informações referente ao nosso trabalho diário no Programa Bolsa Família.

**12. E quando ocorria de a família não migrar, mesmo com a atualização?isso acontecia?**

Sim, acontecia normalmente quando ela estava no Bolsa Escola, por que a renda dessa família era superior. Quando ela veio e atualizou o cadastro e foi identificado uma renda superior a 100,00, que era o exigido pelo Bolsa família, ela não ia migrar pro bolsa família e sim parar de receber.

**13. Fale sobre o IGD: ( Índice de gestão descentralizada)**

O Índice de Gestão Descentralizada – IGD é um número indicador que varia de 0 a 1, que mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família no âmbito municipal, e reflete os compromissos assumidos pelos municípios no Termo de Adesão ao Bolsa Família. Com base nesse indicador, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) repassa recursos aos municípios para apoio à gestão do Programa. Por meio da construção do IGD, o MDS espera incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em nível local, e contribuir para que os municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade. O IGD reflete na qualidade e a atualização das informações do Cadastro Único (CadÚnico), apuradas por meio do percentual de cadastros válidos e do percentual de domicílios atualizados nos últimos dois anos e na qualidade e a integridade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades das áreas de educação e saúde.

**14. O que é a comissão do Bolsa Família?**

A comissão do Bolsa família possui entre outras as seguintes funções: contribuir para a construção e manutenção de um cadastro qualificado, garantindo o cadastramento das famílias mais vulneráveis, apoiar a identificação de potenciais beneficiários do PBF e em situação de extrema pobreza, acompanhar os atos de gestão de benefícios do PBF e dos programas remanescentes realizados pelo gestor municipal, avaliar, periodicamente, a relação de beneficiários para identificar as famílias que não reúnam características de elegibilidade ao

PBF, ocasião em que o gestor municipal e a Senarc deverão ser informados para a adoção de medidas cabíveis, verificar a oferta dos serviços para o cumprimento das condicionalidades e dedicar-se, em especial, às famílias mais vulneráveis e necessitadas, estimulando a interação e a cooperação entre as áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e outras, acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento das famílias beneficiadas do PBF, estimular a participação comunitária no acompanhamento da execução do PBF no município, identificar necessidades de capacitação das ICS, auxiliando as três esferas de governo na sua execução.

#### **Entrevista realizada com assistente social Elizabete Medeiros Backes no dia 06/09/2007**

##### **1. Como era gerenciado o programa Bolsa Família]**

Eu cheguei em meados de abril de 2005, junto com vocês. Naquele momento a Diretora do Departamento organizava um grupo de estagiárias de Serviço Social , para realizar uma pesquisa de campo, afim de descobrir onde estavam localizadas as famílias dos programas remanescentes e para a verificação da renda.

Quando havia alguma irregularidade, o não enquadramento nos critérios do programa, eu fazia as visitas atualizando o cadastro. No caso quando havia melhora na condição de vida

e a família não se encaixava mais nos critérios, após o envio das informações para o programa Cad.Único, esta deixava de receber, liberando a vaga para uma outra família.

Eu e a Diretora do Departamento tínhamos muito dialogo, e frequentemente discutíamos sobre que posição tomar, para a melhora do atendimento, cumprimento de condicionalidades e as situações cotidianas que apareciam.

## **2. Quanto tempo demorou a vir o cartão do Bolsa família?**

Mensalmente chegavam cartões. Mas da parte que me cabia, era só da verificação das denúncias. E quando havia alguma necessidade eu fazia encaminhamentos para outros programas ou serviços.

Em 2007 com a extinção do Departamento de Benefícios, eu passei a trabalhar no CRAS, e continuo ainda fazendo as verificações das denúncias, confirmação de dados, composição familiar, dos usuários inseridos no Bolsa Família.

## **Entrevista realizada com Simone Ferrari diretora do Departamento Técnico da Secretaria de Assistência Social em 23/09/07**

### **1. Como a Secretaria de Assistência Social se organiza ao longo da historia para a gerir a política de assistência social, desde a sua criação até a implantação do Sistema Único de Assistência Social.**

Primeiro era a secretaria de cidadania teria que verificar nome certo, mas tinha uma questão legal, não tinha o exercício da prática, e a secretaria era muito mais voltada ao rumo habitacional, vilas rurais e coisas assim. Então era pouca coisa, tanto é que o orçamento, se

você pegar um orçamento da secretaria naquela época, era bem pequeno, bem fraco, e quase nulo a sua execução. Naquele momento era o governo do Corasa, e a gente tem o documento, até fizemos questão de fazer naqueles anos o levantamento dos orçamentos, para fazer uma análise de como era, e como foi ficando o orçamento enquanto política pública então isso foi configurado. Então depois foi criada a Secretaria de Assistência Social e aos poucos com a criação da secretaria que mudou para cá, ainda tinha muita configuração do Provopar. Então o Provopar ficou praticamente um ano para poder desvincular de algumas coisas, e de algumas praticas de execução, passando essas atribuições e fazendo essa transição para a secretaria e para os departamentos para eles poderem assumir, e construir suas políticas. Que até então era o Provocar que executava tudo, isso em 96, 97.

Com a criação, começaram a aprovar esses desenhos, e então foi feita uma montagem de um plano da Secretaria de Assistência nos departamentos divididos na época em procedimentos. E hoje você olha e este mais dividido por piso ou coisas assim, e é por serviços. É uma lógica nova, é a lógica que o SUAS esta fazendo, que até então era procedimentos, e a secretaria era constituída dessa forma, por seguimento do departamento da criança e hoje ainda tem algumas configurações, mais é uma configuração mais voltada para a legislação, que na prática ela já esta configurada nos modos do SUAS. Já não tem tanta divisão mais, então com essa organização toda é começou a se e trabalhar a própria organização do conselho, a prática dos exercícios de controle social e a pratica desse conselho. O que era a realmente a função do conselho? O que era as funções e a distribuição das entidades e das redes prestadoras? O que elas tinham em haver com o poder público ou não tinha a ver? O que elas tinham a ver com os serviços, ou não tinham a ver? Qual a relação que o município tinha ou não com essas organizações, e o que o município estaria construindo a partir daquele momento. Então foi um pensamento e um giro de 300° e poucos graus. Com isso criamos departamentos com estrutura pessoal, concurso público, aquisição de imóveis aquisição de equipamentos de estrutura que não existia, então começa a estruturação da secretaria, e o pensamento e a execução das ações enquanto políticas publicas e daí começar desde adquirir uma cadeira que a secretaria não tinha, que quem tinha isso era o PROVOPAR.

Então começo ali, e daí começaram a se organizar esses serviços com planejamento, Então desde a criação da secretaria, nos fizemos essa organização por departamento pra pode sair dessa função da política por segmento. Então tinha: a política criança e do adolescente, e a LOAS, depois com o tempo é que vieram as demais legislações, a legislação do PPD, a legislação do idoso, e hoje temos ai toda uma legislação do SUAS, então isso vai dando uma formatação para a estrutura da política e que aos poucos foram absorvidos pela estrutura. E é

o que a gente fez, a secretaria passo então a organizar através de programas e projetos com algo mais definido algo mais seguro, respaldado critérios, respaldado legislação, respaldado em ação profissional, não sendo mais uma ação desencadeada por outras pessoas que não pelos profissionais da área, começou a se abrir então espaço de estagio ainda não, por estágios remunerados, mais o estagio para o serviço social. Então tivemos muitos acadêmicos aqui iniciando um trabalho, ainda um trabalho vinculado com o processo PROVOPAR e a secretaria, e hoje não existe isso não, não existe mais. Hoje todos os acadêmicos são da secretaria. Os estagiários são da secretaria. Então isso já é uma grande diferença, uma grande pontuação, e ai foram se construindo, ao longo do período as regulamentações, O conselho também precisou passar por reformulações. Noções de competência, noções de atividades, noções de organização, noções de responsabilização. Então o controle social passa de fato a começa a trabalha naquilo que de fato lhe era de direito e dever de estar cumprindo. Por isso que às vezes são confundidas e não são interpretadas para sua função. Por exemplo: a própria análise da documentação da secretaria e o parecer pelo conselho emitido. Antes era uma confusão, o conselho tinha que fazer, o conselho tinha que elaborar, e o conselho mesmo aprovar então as atribuições eram confusas.

## **2. E o conselho de assistência social já exista?**

O conselho já existia em 95, depois foi recriado e começou a ser instituído já juntamente com a primeira conferência que foi elaborado.

## **3. E a primeira conferência foi em 95?**

Foi em 95, só tem que confirmar a data, mais foi em 95, na ocasião da conferência que daí foi homologada a legislação, tem que confirmar ali no livro. E ai aos poucos foram se construindo essa organização também com a rede de atendimento, ai em 97, 98; foi feito todo um estudo, um levantamento desse serviço feito pela rede. O que a rede estava fazendo. Como ela estava trabalhando, e atuando? E aos poucos absorvendo e trazendo como responsabilidade para secretaria, para o Município, dos serviços que elas faziam.

Porque eles entendiam que as responsabilidades estavam lá, o problemas eram delas. Não tinham nada a ver com a prefeitura, e nada a ver com o Município.

E a gente começou a trabalhar com essa lógica de pensamento, de que as entidades estavam pobres e que elas eram da responsabilidade dos municípios e da secretaria, e quem não

conseguia se organizar dentro das estruturas da política, elas automaticamente se extinguem e se absorve.

Muitas entidades vão se descaracterizar, não terão a condição de exercer a função de executar a política de assistência, então elas vão abrir mão e isso terá que ser absorvido pelo poder público, as secretarias.

Mais isso tudo foi regulamentado pela legislação em varias resoluções do conselho, muitas legislações da secretaria regulamentando o programa e suas ações, de acordo com seus critérios de financiamento público, que estabelece essa rotina, essa linha de pensamento. O que a gente fez, que eu acho fantástico, nessa regulamentação da secretaria, foi a reorganização do orçamento, um orçamento que você possa ser visível entendeu, você olha o orçamento você sabe aonde esta o dinheiro e para que ele é. E depois na própria prestação de pontos trimestral que o conselho faz e analisa, aonde o dinheiro foi aplicado, para quem que recebeu e assim sucessivamente.

#### **4. Então de onde vem os recursos afinal? S ó do município? Federal, estadual?**

Estadual nulo, o que nós temos no orçamento hoje é recursos federal da antiga linha SAC, que hoje é SUAS, e hoje nós temos um financiamento do CRAS, então é recursos da União, o Estado não participa com nada, não tem participação nenhuma, exceto recursos específicos do FIA, que são pontuais, é uma vez ao ano de recurso e ponto. Recursos mais continuáveis para práticas não, mais o governo estadual tem alguns programas que ele gerência: leite das crianças, Luz fraterna, tarifa social e isso é por conta deles. Eles tem um vínculo direto, não passa pela secretaria, ele gestiona isso de uma forma direta. Nos municípios menores daí, estão gestionando, mais nos municípios maiores aonde tem sede de Sanepar, Copel, ela mesma organiza isso.

Então esse orçamento dá uma visibilidade, e o que é importante é o que se planejou é o que se executa. Raramente nós temos um orçamento aonde se planejar um valor e você não consegue executar, você tem o valor ali e você executa. Você consegue executa-lo, desde que também tenha a fonte de recursos. Nós não temos aqui a vinculação da receita no fundo municipal, mas nós temos aqui a aplicação dos recursos de diversas fontes de arrecadação todas tonalizadas no fundo, então todas as despesas da política de assistência estão canalizadas no fundo de assistência e é feito por diversas fontes de diversas taxas, e impostos contribuições que o município tem, ainda não tem essa vinculação das receitas em projetos de lei. O que há, é a transferência dos recursos depositados para o fundo, e isso tem feito o fundo de assistência normalmente trabalha com respeito de 2 milhões, 2 milhões e pouco. A

secretaria tem uma receita em media de 3 milhões e já chegou a ter 7 milhões dependendo do período, e o que a gente vê hoje, é que de repente a tendência do orçamento da assistência, não que ele seja um orçamento menor, por que aos poucos, as tarefas das outras políticas estão sendo absorvidas pela outras políticas, a assistência social não está mais fazendo tudo, então isso faz com que o orçamento também diminua. Então o nosso orçamento diminuiu, não está dando prioridade, mais esta havendo uma realocação das políticas de fato , então a Assistência Social aos poucos está organizando e vai chegar ao ponto que vai estar atuando aí, ao contrario do governo federal e o orçamento que está a 96% direcionado a transferência de renda e o restante para programas de serviços que é o que os municípios hoje recebem, então não é esse o nosso caso. Então eu acho que o maior fator demonstra ali, cujo o orçamento, os planejamentos os planos de monitoramento e avaliação ocorrem constantemente os programas e projetos, todos eles alocados dentro da estrutura e do financiamento da lógica legal. São programas e projetos por lei implantados e aprovados pelo conselho, e com uma abrangência maior, e todos eles devidamente acompanhados pelo conselho, então é uma trajetória que parece pequena, mais tem muitos detalhes, que fazem com que esse processo ocorra, e pra cada situação, a uma ação, com vários instrumentais, são vários caminhos, são vários processos, pra poder se consolidar.

##### **5. E como os profissionais se prepararão?, Você como órgão gestor para receber o SUAS? Houveram capacitações?**

Não do jeito que eu imagino, e nem do jeito que eu entendo que deveria ter. O SUAS foi empurrado “ goela abaixo”, o SUAS foi trabalhado num trabalho incessante no 1º governo do Lula para poder se estabelecer, por que claro tinha perspectiva de um segundo mandato, de ocorrer ou não. Então a ansiedade de criar o SUAS no primeiro mandato era enorme, a consolidação esta vindo agora. Então a criação a instituição, o estabelecimento do SUAS, da forma como foi, eu imagino que foi atropelada e não adequada. Quando estabelece assim, os locais aonde foram as prioridades para se estabelecer coo-financiamento de CRAS, por exemplo, eu particularmente não concordo porque foram feitos os indicadores os *ranquins*. O *ranquin* SUAS se você olhar lá aonde você está, então você vê CRAS instalados nos primeiros momentos aonde não tem condição nenhuma de o CRAS funcionar. De ter profissionais, de ter a política do SUAS sendo executado. Então do ponto de vista profissional, eu digo, que é claro que era sujeito a fracasso e sujeito até uma não muito bem aceitação política, que tanto é sonhada, porque vai ser executada em um lugar aonde não vai

ter condições de se executar o sonho da política. Porque não tem condições, tem gente que não tem estrutura física, não tem estrutura de equipamentos, e vai fazer o que lá, no meio do nada, um CRAS. Não tem uma vinculação, um treinamento entre o CRAS e gestor, e na minha visão eu falo, ouve um equívoco na implantação dos CRAS no Brasil. Esse equívoco é assim como foi implantado o estatuto da criança, foi o equívoco do CRAS. E achar que o CRAS é desvinculado do órgão gestor, achar que o CRAS faz tudo sozinho, e que o profissional vai agora vai fazer que agora não é mais o órgão gestor que vai atender, então com essa lógica de tenta consolidar e implementar uma política que a gente quer acontecesse. A idéia que o CRAS ele iria estar trabalhando, e seria fundamentado e que ele iria fazer a diferença da forma como foi posto, e não treinado, não capacitado as pessoas de acordo com a lógica, e realizando esse intercambio, eu vejo muito experiências de CRAS frustrado. CRAS aonde só há espaço, CRAS aonde o profissional esta lá e não tem o que fazer. Aonde o órgão nem sabe pra que existe e pra que serve. Não equiparam o CRAS, não estruturou e achou que o CRAS viveria sozinho. Mas é gerenciado pelo gestor. Ele executa uma política que o gestor da a regulamentação e o respaldo legal para acontecer, por que senão ele não pode existir. Então esse entendimento, dessa vinculação não houve. Houve uma ância, e o povo fala que é histórica. É uma ânsia nossa de se desvincular da a primeira dama, que é desvincular do prefeito e os serviços, se o serviço é público, eu não vou desvincular ele do prefeito. Da administração que é publica, tanto é que o CRAS é um órgão estatal, ele precisa ser absorvido pelo prefeito, da figura do prefeito, do administrador, mais ele precisa ter o trabalho técnico. Então isso tudo foi muito confuso, a respeito de CRAS, SUAS e tudo mais. E acho que não foi absorvidos por muitos profissionais, e que isso deu com certeza, vai dar a diferença e está dando a diferença, em vários municípios que não há essa interpretação.

## **6. E como ocorreu o processo unificação dos programas de transferência de renda em Toledo, e que mudanças isso ocasionou na gestão municipal?**

Mudou tudo, com a unificação. Primeiro assim, o processo começa lá com o Bolsa Escola, um processo que já começou entroncado, um processo que já começou não esclarecido, um processo que já começou não de uma forma bem entendida, porque as escolas cadastraram todo mundo, e cadastrando todo mundo, cadastrou todo mundo.

Com a unificação dos programas, o programa não é todo mundo. O programa são pessoas que tem determinada renda, e que se encaixam nos critérios. E com essa unificação começa o “rolo ai”, por que a unificação atinge algumas pessoas, e excluí outras. E por que

excluiu uma outra se antes estava? E por que agora “sicrano entra e fulano sai?” Enfim, foi um trabalho muito extenso, muito desgastante e de muito custo, por que para cadastrar, nos da prefeitura tivemos que fazer plantões, pagar horas extras, fazer varias equipes andar por Toledo inteiro, pra poder fazer o cadastramento do Bolsa Escola. E quando vem o programa de unificação do Bolsa Família, ai vem de novo uma nova lógica, só que a primeira também não estava arrumada, o sistema não estava funcionando, não dava arquivo retorno, não sabia de fato quem recebia, quem não recebia a frequência escolar não era absorvida pelo sistema. Era um programa que a idéia era boa, mais não tinha uma lógica de fiscalização, um controle, como ainda hoje não tem, ta se construindo isso, a cada dia, a cada hora, só que antes era pior.

Então vem o programa do Bolsa Família unificando esses serviços todos e ai começa a juntar a pessoa que fez o cadastro da pessoa que já tinha na vila Pioneiro, e já tinha no Jardim Porto Alegre, por que acho que iria receber 2 vezes. Lá ela disse o nome com “s” aqui disse o nome com “z” e ai foi, então a duplicidade dos nomes em decorrência desses fatores foi enorme, então a unificação dos cadastros, do ponto de vista administrativo, foi estressante, não conclusos ainda apresentam falhas, ainda apresentam dificuldades de junção, de dizer que o programa é de 100% de controle, e que você possa estar beneficiando as famílias que de fato realmente precisam. Estamos com esforço, com os estagiários tentando fazer isso. Do ponto de vista de organização de gestão, eu digo também que o programa não foi preparado, e não foi desenhado de acordo com os padrões do município. O município teve que fazer um todo um processo de organização de gestão sem ter se quer a condição de ter essa gestão. Se o programa é via computador, e via internet, nós tivemos que disponibilizar urgentemente de equipamentos de informática, disponibilizar, urgentemente equipamentos de internet, e organizar uma estrutura de departamento para poder dar conta de um programa e isso foi, 2003, 2004, ou algo assim. Que explodiu com a unificação vindo pra assistência.

### **7. O Auxilio Gás era atendido aqui também?**

Era atendido aqui.

### **8. Quem era responsável?**

A Odete, e a Bete. Que cuidavam tudo aqui.

E todo mundo ajudava no cadastramento. E com essa unificação veio a estrutura: computador, pessoal, espaço, e o seguinte, a operacionalização do programa, na minha lógica, e o meu entendimento é o seguinte, que é um sistema complexo de data prévia de INSS e da previdência. Os municípios não tem essa estrutura de informática, de pessoal, e de

organização para poder gestionar um programa de previdência como eu entendo que ele é. Ele só não tem a questão do recolhimento, que é uma política não construtiva, fora isso é o mesmo sistema que uma previdência. Os municípios não foram dotados dessa capacidade, dessa tecnologia e desse treinamento para poder operar. Jogaram o programa. Quem foi absorvendo essa complexividade, foi se organizado, e quem não conseguiu? Até hoje temos ai municípios, com vários problemas de fraude, por que na verdade não tem a compreensão do programa. Então pra nós, foi muito turbulento o processo que exigiu de rapidez de estruturação do órgão, demanda do orçamento, tudo, demanda de recursos pessoal. Étudo limitado, você teve que organizar o processo de governo e não tinha estrutura, as pessoas estavam na porta e você não tinha estrutura, e o governo anunciando o programa, e sua existência.

#### **9. E na época vieram recursos federais?**

Não veio um centavo para os municípios se estruturarem, se equiparem para gerar o programa. O que esta vindo é agora, depois de muita discussão, depois de muito falar nos 2 últimos anos é o índice de gestão do Bolsa Família.

#### **10. E o que é isso?**

É o índice de gestão funciona assim: os cadastros que você lança no computador e que são validados pelos sistemas do NDE, e esse cadastro esse índice de gestão, ele tem a ver com as pessoas que são atendidas lá na saúde, que a saúde alimenta, e que passa a contar pontos para o município. Informações a respeito da educação e da frequência escolar, que a educação alimenta o sistema e passa, então o município passa a dar valor sobre a tarefa cumprida das informações e enviadas para Brasília , via sistemas. O índice de gestão é centralizado, e isso é que nem o índice de gestão escolar, que você tem lá na escola, exatamente pra poder incorpora essa gestão escolar, se ela esta boa, se o rendimento de dinheiro deu certo, etc. Isso está vindo agora de 2 anos pra cá, no caso do ano passado e agora, nós estamos equipando dotando o programa de equipamentos, e aos poucos de infraestrutura pessoal para poder gerir o programa por que precisa de tudo isso que estamos falando, equipamentos de informática de alta geração, equipamentos de energia de internet, para poder enviar esses sistemas, um contato próximo com a caixa, e que antes nos não tínhamos condições desses equipamentos, foram equipamentos que para estarem ali, tiveram que ter um gasto de mais de 70, 80 mil reais pelo município. Então fora o pessoal, ali você

tem: a internet, a linha o sistema, e isso tudo o município teve que dotar e os técnicos e esse programa fica caro para poder gestionar, ele tem um alcance: tem, não vamos questionar nada disso. Só que os municípios não foram dotados de infra -estrutura e competência técnica o suficiente para poder gerir. Foi dado “um presente de grego” pro município poder gestionar, e aí manchete de programas inadequados, e é claro sem uma orientação, sem uma capacitação, sem instrumentos, como você faz um programa funcionar. E o governo não pediu se você tinha condições de fazer a execução do programa, simplesmente ele enviou. E a população ouve que esta ali, e é a mesma coisa que falo hoje, incorporar o jovem, no programa do Bolsa Família. Quem sabe que é só pra capitais? O Brasil inteiro sabe que o Bolsa família tem o Projovem, todo mundo está procurando o Projovem, mas só quem sabe que o Projovem é só para as capitais. Então o jovem do interior, o jovem das cidades menores não estão absorvendo. Então são detalhes que assim, de gestão dos programas que deixam a desejar, então essa unificação foi tumultuada. Hoje eu digo assim, nós não estamos assim 100%, mais estamos a caminho dessa busca. Desde equipamentos, desde estrutura, de pessoal que precisa, as parcerias que são necessárias com as visitas, com os estagiários, e das pessoas mais adequadas, mais muito mais que mão de obra, esse programa é infra – estrutura, por que sem o computador, e sem o sistema, você tem o pessoal, mais você vai alimentar aonde no que? Vai enviar pra quem essa documentação?

**11. Na conferência de assistência social, acho que mais ou menos na época da unificação, 2003, 2004, foi discutido na conferência alguma coisa?**

Foi discutido, as dificuldades, foi discutido ai as lacunas do programa, se o programa continuaria ou não. Que era transição de governo, que isso era uma coisa lançada e se morrer ou não, tanto é que ainda hoje ainda há dúvidas se o programa permanece pós governo. Então há toda uma estrutura, há toda uma organização, e uma qualificação, e você não sabe se isso é momentâneo, ou se isso é pra ficar. Então há uma incógnita, sobre essa atividade, essa função toda. Pra gente poder ver o lado de impacto e execução de tudo isso.

**12. Por que a nível nacional nunca ouve uma avaliação ?**

Não, a coordenadoria regional da união, ela tem feio avaliações assim, a nível geral, foram feitos algumas visitas assim em locos para constatar.

O ponto que existe hoje é essa avaliação. “A fulana recebe 3000 mil reais e recebe o Bolsa Família”, então é do ponto de vista já do resultado. Mais isso pode ser o reflexo de um resultado duma gestão não adequada do programa. Como eu posso saber se uma pessoa tem 3000 mil reais de salário hoje. Ela vem e me diz que recebe 100 reais de vez em quando. Como é que no sistema eu vou confirma esse dado dessa pessoa. Só acreditando. E ela vai ter que me assinar um documento, que depois me aparece recebendo 3 mil reais e recebendo Bolsa . Hoje o município com os índices de gestão estão conseguindo entender que eles podem estar indo buscando pessoal para poder trabalhar, se especializar, mais eles tem que decidir agora, que eles vem com 3, 4 meses de atraso. Então você faz hoje pra vir daqui a 4 meses.

### **13. Quanto que vem aproximadamente desse recurso para o município de Toledo?**

Nos estamos com uma media de 5 mil, 6 mil, 4.900 reais. Essa é a media por mês do índice de gestão descentralizada, que cai na conta dos fundos que daí é mensal de acordo com a produtividade e tudo mais. Então estamos vendo agora se conseguimos aumentar esse índice, nos temos uma capacidade de executar 100% disso, seria em torno de 8 mil, 9 mil e pouco. Então estamos perdendo 4 mil reais todo mês. Por que não estamos tendo gestão. E essa gestão tem a ver com a capacidade técnica de produzir a informação e alimentar que era o nosso maior prejuízo, e que agora estamos tentando eliminar, e com a unificação se isso é bom ou ruim, se o programa funcionar redondinho, e se todos conseguirem ter os equipamentos adequados, sem sombra de dúvida a unificação favorece e tem resultado lá na ponta com certeza.

Então tem essas dificuldades, que a gente chamava, essas surpresas do programa que eram expressivas, mais acho que isso tudo é pouco, que eu digo, nós em Toledo, temos a satisfação de verificar que temos praticamente o programa sob controle, então isso tudo por que temos todos os cuidados foram tomados, muita preocupação e foi muito estresse, para poder se estruturar num local adequado, sabendo que se está adequado recebendo críticas, mais não se abriu a guarda para poder ampliar um atendimento que não tínhamos condições de ter, e estamos ai com o resultado, aos pouquinhos colhendo, mais foi estressante, e até hoje eu digo que é. E eu que estou na prática de gestão, eu digo que sempre pra nós na área social que é sempre uma atividade que nunca pensada o pessoal sempre olha lá na ponta, mais pra chegar na ponta alguém tem que planejar, alguém tem que pensar, alguém tem que prever, alguém tem que organizar, e é o setor de gestão .

**Entrevista realizada com o Sr. Luiz Dalberto Ferreira, Coordenador do Programa Bolsa Família no ano de 2007. Entrevista realizada em 04/09/2007**

**1- Como está sendo gerenciado o programa Bolsa Família no ano de 2007?**

O Bolsa família é um programa que visa, buscar a transformação das famílias, fazer com que elas tenham uma renda para que estas venham a ter uma melhora na qualidade de vida. E o Bolsa família nessa gestão, tem buscado fazer com que as famílias cumpram as condicionalidades, educação, saúde e a própria condicionalidade de renda. E a busca constante com reuniões dentro das comissões do Bolsa Família, para que esta realmente tenha ênfase em transformação. Fazendo com elas participem de cursos de geração de renda, para que possam realmente sair dessa condicionalidade, de família extremamente pobre, para que possa realmente estar tendo um novo rumo na sua vida. Para que estas continuem no Bolsa família a coordenadoria tem buscado, tem feito com que realmente elas tenham, como se diria, cumpra com o que esta pactuado dentro do Bolsa Família.

**2. Como se dão as reuniões da comissão do Bolsa Família ?**

Na comissão do Bolsa Família nos reunimos para discutir os eventuais problemas que vem acontecendo, por que querendo ou não querendo o programa Bolsa Família. Tem lacunas e algumas brechas que dão oportunidade para as pessoas estarem sonhando informações, e tendo algumas faltas dentro das condicionalidades. E a comissão, cabe a ela estar resolvendo, buscando, estar descobrindo onde essa família, o que estão fazendo, o que ta acontecendo que essas condicionalidades não estão acontecendo. Então essa reunião é uma reunião mensal, aonde, discute, o que vai melhorar? O que pode ser melhorado para que essas famílias saibam dessas condicionalidades de pobreza dentro do município de Toledo?

**3. E como que fica o acompanhamento dessa condicionalidades da saúde e da educação?**

Na educação a condicionalidade é a presença em sala de aula, estar matriculado e estar cursando. E da saúde é a pesagem com acompanhamento para ver como esta a evolução

dessa criança. Se não há a necessidade de estar melhorando alguns fatores nessa família, se realmente esse recurso tem ajudado essa família na sua promoção e na condicionalidade de alimentação e saúde.

#### **4. Como é realizado o controle das condicionalidades?**

É dividido, a Secretaria de Saúde ficou responsável por acompanhar essa questão de saúde, informando ao ministério a condicionalidade da saúde, e se a família está realmente participando e se esta cumprindo. A educação também, da mesma forma tem que estar vendo, buscando com que a condicionalidade seja cumprida. Se acontecer, que essas famílias não estão cumprindo, cabe a educação e cabe a saúde estar buscando as famílias para ver o que esta acontecendo, que as famílias não estão cumprindo as condicionalidades.

#### **5. Como esta estruturado atualmente o Bolsa Família com a extinção do Departamento de Benefícios?**

Houve uma reestruturação dentro da Secretaria de Assistência Social, para melhor redirecionamento, corte de gastos, e ai que implantou-se uma Coordenadoria dentro do Bolsa Família, pois há um entendimento de que não havia a necessidade de uma diretoria dentro do Bolsa Família e com Coordenadoria estamos tocando e está indo muito bem.

#### **6. Atualmente, como é feito o trabalho no Bolsa Família?**

O grande percentual do trabalho consiste na atualização de cadastros, nós chamamos as famílias para que se faça a atualização. O problema dessas famílias, é que elas são muito itinerantes, hoje elas estão num lugar, amanhã estão em outro. Então, mudou de bairro elas tem que estar recadastrando, por que não é só a questão de mudar de bairro, é questão de ter que estar indo pra outra escola, ela tem que procurar outro posto de saúde, muda-se todo um roteiro que tem ser informado a Brasília, pra depois quando vir a informação da educação vir na escola certa e não na escola antiga que ela estava.

A coordenadoria do Bolsa Família tem uma parceria forte com o CRAS no que diz respeito às visitas. O CRAS tem esse trabalho de fazer as visitas domiciliares, fica a cargo deste fazer um acompanhamento mais de perto.

**Entrevista realizada com a Coordenadora do Centro de Referência de Assistência Social, Ângela Kant em 06/09/2007**

### **1. Como está sendo desenvolvido o acompanhamento das famílias inseridas no Programa Bolsa Família, pelo Centro de Referência de Assistência Social?**

Com relação ao trabalho que nós desenvolvemos com as famílias inseridas no programa Bolsa família, nós temos diversas ações, desde o trabalho do cadastramento, o cadastramento é realizado no órgão gestor do Bolsa Família. Posteriormente ele é deixado aqui conosco, no Centro de Referência de Assistência Social, onde a Assistente social realiza a visita domiciliar para verificação dos dados, que foram coletados no momento da entrevista.

Outra ação também realizada com relação ao cadastro das famílias no programa é quando há denúncia, a assistente social realiza a visita domiciliar, para verificar os dados, atualizar os dados, e posteriormente atualizar os dados no órgão gestor.

E também com as famílias do Bolsa Família do território, que o CRAS atende, que é o território da grande Vila Pioneiro, nós procuramos envolver as famílias em, no programa de renda familiar, que são os cursos, que são ofertados em parceria, com a administração municipal, onde as famílias participam do programa de geração de renda, e durante esse programa, esses cursos a gente envolve, eles em ações, sócio-educativas, bem como também a gente envolve as famílias, em palestras onde são desenvolvidos vários temas, com profissionais de várias áreas, buscando sempre envolver, temas que são pertinentes ao dia a dia das famílias, bem como temas que são de interesse das famílias, atendidas.

Mas ainda com relação às denúncias, assim como o cadastramento dessas famílias, quando chega até o Centro de Referência de Assistência social, no município hoje nós temos, somente, este aqui na Vila Pioneiro, a assistente social atende a todo o município, abrangendo tanto o município, bem como os distritos.

### **2. Como são desenvolvidas as reuniões sócio-educativas?**

As reuniões sócio Educativas, envolvendo essas famílias, nós trabalhamos com a rede sócio-assistencial do município, do nosso território, nós temos várias entidades em nosso território, e nós entramos em contato com a rede, e trabalhamos com ela envolvendo o trabalho dela, também e as famílias que elas atendem. Então a gente busca, trabalhar em rede, em conjunto em parceria, para que a gente consiga envolver um maior número possível de famílias.

### **3. Que bairros abrangem o território?**

Os bairros que abrangem a grande Vila Pioneiro, que a gente costuma utilizar essa denominação, ele envolve a Boa Esperança, o Jardim Maracanã, a Vila Pioneiro, Vila Paulista, Vila Operária.

Eu não sei se vem ao caso mais enfim, é bom nos enfatizarmos, que essas famílias, e um dos princípios do SUAS, é trabalhar a família e não só o indivíduo, que as famílias que são beneficiárias do Programa Bolsa Família, nós estamos trabalhando com os filhos também, que hoje nós temos o grupo de adolescentes que a gente está trabalhando em parceria com entidades assistenciais no município, eles estão participando mensalmente de encontros, onde são abordados vários temas e com profissionais de diferentes áreas, que são atendidos por entidades, e são contempladas do programa Bolsa Família, e nós abrangemos também, do programa Bolsa Família, não só a mãe, mas também os adolescentes, os idosos que moram com famílias que são beneficiárias do Programa Bolsa Família. Temos o projeto dos idosos que tem encontros mensais, esses projetos, eles tem mais um fundo de repassar orientações sócio-educativas, mas também não podemos esquecer das famílias que estão inseridas nos projetos de geração de renda que são os cursos, que são realizados. E esses cursos são importante também colocar que esses cursos, são descentralizados. Hoje nós temos cursos que já foram descentralizados para o Jardim Coopagro, em parceria com a entidade Dorcas, no Jardim Filadélfia com a aldeia infantil Betesda, e já realizamos no Caic. Está acontecendo um outro curso que hoje, que iniciou essa semana que é lá na creche Ledi Maas, então quando nós descentralizamos o curso que é pra facilitar o acesso das famílias beneficiárias, e o foco delas é, a prioridade das vagas, são para famílias beneficiárias desse programa social.

#### **4. Aproximadamente quantas famílias inseridas no PBF estão sendo atendidas no CRAS?**

A gente colocar uma estimativa é bem difícil por que é uma grande rotatividade, e pelo auto número de famílias que são beneficiárias, aqui no município que são três mil e poucas famílias, mas a gente pode dizer que hoje nós temos do programa Bolsa Família do território, ainda tem um número baixo se a gente for comparar.

Mas como nós iniciamos nosso trabalho esse ano, eu tenho comigo assim que nós avançamos bastante, com relação a isso, mas nós podemos falar que desde o início do ano até agora, nas várias ações que nós já desenvolvemos, a gente pode tá colocando que aproximadamente umas 300 a 350 famílias do Bolsa Família, foram envolvidas.

#### **5. E quando foi iniciado esse trabalho com as famílias?**

O programa do CRAS, na verdade ele foi contemplado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, a expansão do CRAS foi em junho do ano passado. Mas houve toda a questão da legalização, aprovação do projeto social no conselho, toda essa parte da legalização e da infra-estrutura, da preparação da infra-estrutura para que a gente pudesse iniciar em março.

O projeto que atende as famílias do PBF, é denominado “Projeto refazendo Vínculos”, que a gente aborda vários temas como eu já disse através de reuniões mensais. Do grupo da terceira idade, o projeto chama-se “ Terceira Idade em Ação”, e o projeto das adolescentes que também já foi mencionado chama-se “Aprendendo Cidadania”

As ações do CRAS são coo-fincanciadas, pelo governo Federal com 9.000 reais mensais destinados a compra de material de consumo, e desenvolvimento de ações sócio-educativas, com famílias do Programa de atenção Integral á Família, ( PAIF) e do Bolsa Família.

Futuramente, serão realizadas oficinas sobre empregabilidade, Oratória para jovens, e a Oficina Bem viver na terceira Idade, e cursos descentralizados nas entidades assistenciais, de Bijuterias, e a oficina Família em ação será desenvolvida no período noturno com casais.

**ANEXO I**  
**LEIS MUNICIPAIS REFERENTES A COMISSÃO DO PROGRAMA BOLSA**  
**FAMÍLIA**



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE TOLEDO**  
Estado do Paraná

MUNICÍPIO DA SÉRIE

**Gabinete**

**PORTARIA Nº 358**, de 24 de maio de 2005

Constitui a Comissão Municipal do Cadastro Único e Bolsa Família.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, no uso de suas atribuições legais e em conformidade com o que dispõe a alínea "c" do inciso II do **caput** do artigo 61 da Lei Orgânica do Município,

considerando o que dispõe a Resolução nº 021/2005, da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP),

considerando as indicações procedidas pelos respectivos órgãos e entidades,

**RESOLVE:**

**Art. 1º** – Fica constituída a Comissão Municipal do Cadastro Único e Bolsa Família, composta pelos seguintes membros:

I – Inês Terezinha Pastório, representante da Secretaria Municipal da Educação;

Suplente: Gládis Eldi Daganí Welter.

II – Márcia Cristina Guilhem, representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

Suplente: Dirce Piazzeta.

III – Denise Aparecida Mousquer Fagundes, representante da Secretaria Municipal da Saúde;

Suplente: Marli Vieira Vitto.

IV – Maria Laci Kunzler, representante do Conselho Municipal de Saúde;

Suplente: Denise Marilene Franz Formighieri.

V – Odete Fülber Ravache, representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;

Suplente: Elisabete Medeiros Backes.

VI – Lucilda Girardi, representante do Conselho Municipal de Assistência Social;

Suplente: Nelson Kissler.

**Art. 2º** – Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 24 de maio de 2005.

**JOSÉ CARLOS SCHIAVINATO**  
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

*MSL*  
**MARLENE DE FÁTIMA DA SILVA SCHIAVINATO**  
SECRETÁRIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE TOLEDO**  
Estado do Paraná

**Gabinete**

PORTARIA Nº 217, de 3 de maio de 2007

Constitui a Comissão Municipal do Cadastro Único e Bolsa Família.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, no uso de suas atribuições legais e em conformidade com o que dispõe a alínea "c" do inciso II do **caput** do artigo 61 da Lei Orgânica do Município,

considerando o que dispõe a Resolução nº 021/2005, da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP),

considerando as indicações procedidas pelos respectivos órgãos e entidades,

**RESOLVE:**

**Art. 1º** – Fica constituída a Comissão Municipal do Cadastro Único e Bolsa Família, composta pelos seguintes membros:

I – Marleide Maria Cardoso, representante da Secretaria Municipal da Educação;

Suplente: Gládis Eldi Dagani Welter.

II – Dinalva Peres de Oliveira, representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

Suplente: Dirce Piazzeta.

III – Valdenice dos Santos Souza, representante da Secretaria Municipal da Saúde;

Suplente: Marli Vieira Vitto.

IV – Loiva Fátima Bortolanza, representante do Conselho Municipal de Saúde;

Suplente: Maria Laci Kunzler.

V – Luiz Dalberto Ferreira, representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;

Suplente: Elisabete Medeiros Backes.

VI – Lucilda Girardi, representante do Conselho Municipal de Assistência Social;

Suplente: Nelson Kissler.

**Art. 2º** – Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 3 de maio de 2007.

**JOSÉ CARLOS SCHIAVINATO**  
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

*Marlene F. S. Schiavinato*  
**MARLENE DE FÁTIMA DA SILVA SCHIAVINATO**

**ANEXO II**  
**LEI DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.**

Regulamento

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Conversão da MPv nº 132, de 2003

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).

§ 3º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).

§ 4º A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput, observado o limite estabelecido no § 3º.

§ 5º A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a

que se refere o inciso II do caput , de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3º .

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º .

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º , à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º , nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.

§ 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e

financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º.

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º .

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o cimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º , observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183 o da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*José Dirceu de Oliveira e Silva*