

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

STEPHANIE DE AZEVEDO BARRETO

**PROGRAMAS NACIONAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA COM
CONDICIONALIDADES E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS
MUNICÍPIOS (2019-2022): A EXPERIÊNCIA DE ITABORAÍ-RJ**



**NITERÓI
2024**

STEPHANIE DE AZEVEDO BARRETO

**PROGRAMAS NACIONAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA COM
CONDICIONALIDADES E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS
MUNICÍPIOS (2019-2022): A EXPERIÊNCIA DE ITABORAÍ-RJ**

Dissertação apresentada ao Programa de
Estudos Pós-graduados em Política Social
da Escola de Serviço Social da
Universidade Federal Fluminense – UFF,
como requisito parcial para obtenção do
Grau de Mestre. Área de Concentração:
Avaliação de políticas sociais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mônica de Castro Maia Senna

NITERÓI
2024

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

B273p Barreto, Stephanie de Azvedo
PROGRAMAS NACIONAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA COM
CONDICIONALIDADES E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS
MUNICÍPIOS (2019-2022): A EXPERIÊNCIA DE ITABORAÍ-RJ /
Stephanie de Azvedo Barreto. - 2024.
193 f.

Orientador: Mônica de Castro Maia Senna.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Escola de Serviço Social, Niterói, 2024.

1. Programas Federais de Transferência de Renda
condicionada. 2. Programa Bolsa Família. 3. Programa Auxílio
Brasil. 4. Assistência Social. 5. Produção intelectual. I.
Senna, Mônica de Castro Maia, orientadora. II. Universidade
Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD - XXX

STEPHANIE DE AZEVEDO BARRETO

**PROGRAMAS NACIONAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA COM
CONDICIONALIDADES E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS
MUNICÍPIOS (2019-2022): A EXPERIÊNCIA DE ITABORAÍ-RJ**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos
Pós-graduados em Política Social da Escola de
Serviço Social da Universidade Federal Fluminense
– UFF, como requisito parcial para obtenção do
Grau de Mestre. Área de Concentração: Avaliação
de políticas sociais.

Aprovada em 31 de janeiro de 2024

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Mônica de Castro Maia Senna – Orientadora
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof^a. Dr^a. Adriana de Andrade Mesquita – Examinadora
Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP

Prof^a. Dr^a. Jeni Vaitsman – Examinadora
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof^a. Dr^a. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato – Examinadora
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof^a. Dr^a. Viviane Pereira da Silva – Examinadora
Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro –
SMASDH

NITERÓI
2024

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a minha família, em especial ao meu esposo Guilherme pelo companheirismo e todo suporte. Aos meus pais Allan e Beatriz, as minhas irmãs Allana e Rayane e a minha avó Palmyra por todo apoio durante o percurso. Além deles, às vítimas da Covid-19 (e suas famílias) e a todos os profissionais da Assistência Social que resistiram e constroem diariamente esta política tão fundamental.

AGRADECIMENTOS

O processo de se tornar mestre não é nada linear e muito menos fácil. Arrisco dizer que é impossível conseguir alcançá-lo sem uma boa rede de apoio. Sou uma mulher privilegiada pelas pessoas que me cercam e tenho muitos agradecimentos a fazer. Esse título jamais será somente meu, ele carrega um pouco de cada um que me impulsionou a conquistá-lo.

Muito grata a Prof^a. Dr^a. Mônica de Castro Maia Senna, minha querida orientadora, pelos ensinamentos que ultrapassaram ao aprendizado acadêmico. Uma professora que inspira por sua postura e pela forma humana que conduz seu fazer profissional. Estendo o agradecimento à banca avaliadora da qualificação e da defesa do mestrado, composta por quatro mulheres que, também, muito admiro e que me inspiram enquanto profissionais, a Prof^a. Dr^a. Jeni Vaitsman (UFF), Prof^a. Dr^a. Adriana de Andrade Mesquita (UFOP), Prof^a. Dr^a. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato (UFF) e Prof^a. Dr^a. Viviane Pereira da Silva (SMASDH).

Ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da UFF e seu corpo docente por todo conhecimento compartilhado durante as disciplinas. Além dos (as) colegas pesquisadores com os quais tive a oportunidade de desenvolver alguns projetos de pesquisa no mestrado.

Foi muito especial ser aprovada em primeiro lugar para o mestrado em política social da UFF, mas os obstáculos que me fizeram prorrogar o prazo de conclusão do curso e defender a dissertação no último dia possível, me ensinaram que uma mestra também é formada a partir da realidade que a cerca. Portanto, sou muito grata a Deus por ter semeado em mim esse sonho, que por muitas vezes, pareceu tão distante e impossível. Mas Ele sempre cumpre suas promessas em minha vida e dessa vez não foi diferente.

Ao grande amor da minha vida, minha eterna gratidão ao companheirismo em todos os momentos, especialmente durante esses anos do mestrado. Você, que está comigo desde o pré vestibular, tem sido meu maior incentivador. Nunca duvidou do meu potencial, segurou minha mão e viveu intensamente o meu sonho, transformando-o em nosso.

A minha família, que está sempre na arquibancada da minha vida, formando um grande fã clube, fazendo coro a uma torcida que vibra e acredita mais na minha vitória do que eu mesma, em muitas vezes. Tudo o que sou devo a dois seres humanos incríveis que

tenho a honra de ter como pais. Além deles, tenho uma vózinha linda que me mima e uma irmã que me apoia e me inspira com sua determinação.

Esse período foi marcado por contradições, ao mesmo tempo em que foi uma das minhas maiores vitórias e uma alegria tamanha, foi muito turbulento e difícil. Não só pela dificuldade própria do percurso, mas por questões pessoais complexas. Sem amigos, não há possibilidade de vencer. Portanto, agradeço aos meus grandes amigos Michelle e Jefferson por serem família e a Carol e Gustavo pelo suporte e parceria.

Agradeço ao Secretário de Assistência Social de Itaboraí, Marcos Araújo, e aos trabalhadores da Assistência Social do município que se prontificaram a participar das entrevistas que auxiliaram durante todo o processo de pesquisa de campo, que não citarei os nomes para manter o sigilo das entrevistas.

Em tempos de pandemia e aulas virtuais foi muito difícil criar laços. Por isso, agradeço a “compa” Juliana Miranda por ter tornado o caminho menos solitário. Obrigada pela companhia no processo seletivo, nas disciplinas, na produção de artigos e na criação do “publique-se” e durante todo o processo. Por falar em percurso, agradeço a Patrícia Baptista pelo incentivo para a inscrição e depois para a conclusão do mestrado, sempre com muito carinho e palavras de apoio.

Agradeço a minha equipe de trabalho, Nadia Nunes e Matheus Lopes, pela paciência na reta final do trabalho. Ao Matheus, inclusive, meu agradecimento pela importante contribuição durante a pesquisa, através do compartilhamento de seu conhecimento em Vigilância Socioassistencial, que foram fundamentais. minha gratidão ao Subsecretário Felipe, aos Superintendentes Diogo e Letícia, as companheiras de trabalho Lavínia, Letícia, Isis e aos demais colegas das equipes da PSE e da PSB pela compreensão com esse momento tão importante na minha formação. Além deles, agradeço a Dianne Arrais e a Andrea Baptista pelo incentivo e engajamento no meu ingresso no mestrado acadêmico.

O Ur-fascismo pode voltar sob as vestes mais inocentes. Nosso dever é desmascará-lo e apontar o dedo para cada uma de suas novas formas - a cada dia, em cada lugar do mundo.

Umberto Eco

RESUMO

A presente dissertação se propôs a analisar as interações entre os programas federais de transferência monetária com condicionalidades (PTMC), especialmente o Bolsa Família (PBF) e o Auxílio Brasil (PAB) e a Política de Assistência Social (PAS) na esfera municipal, durante o governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Toma como estudo de caso a experiência de Itaboraí, município localizado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro e que possui elevados índices de pobreza e desigualdades sociais. A pesquisa abarcou diversos procedimentos metodológicos para coleta de dados. Incluiu uma revisão da literatura relacionada ao tema proposto; pesquisa documental sobre legislações e normas relativas aos programas estudados e à política nacional de assistência social; extração de informações quantitativas referentes ao Brasil, ao estado do Rio de Janeiro e ao município estudado, a partir de consultas a diferentes sistemas do SUAS (Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico - CECAD, Registro Mensal de Atendimento - RMA do CRAS, do Censo SUAS, VIS DATA, do Relatório de Informações Sociais - RI Social, além de instrumentos próprios do município de registro de atendimentos); e entrevistas com coordenadores da Proteção Social Básica (PSB), do Cadastro Único e PBF/PAB e de um dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município. O estudo de caso revelou aspectos vivenciados pelos profissionais e pelos usuários da política, a partir das alterações realizadas pelo governo federal nos PTMC durante o período estudado. Estas mudanças geraram uma sobrecarga para os municípios. Observou-se que os CRAS perderam suas características originais e passaram a priorizar, em grande parte, os procedimentos relativos ao cadastramento no Cadastro Único. Isso ocorreu em detrimento das atividades destinadas ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, como o acompanhamento familiar no Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), por exemplo. Os profissionais da PAS no município se sentiram desamparados em diversos aspectos — físico, psicológico, estrutural e imunológico, na medida em que enfrentaram a necessidade de reorganizar e adaptar seus processos de trabalho diante das demandas relativas aos PTMC. Além disso, tiveram que conciliar o luto, a vulnerabilidade e o sofrimento, tanto deles próprios quanto dos usuários da política de Assistência Social em um contexto marcado por uma agenda de desmonte do sistema brasileiro de proteção social, que deixou marcas destrutivas para o país.

Palavras-chave: Programas federais de transferência monetária com condicionalidades; Programa Bolsa Família; Programa Auxílio Brasil; Política de Assistência Social.

ABSTRACT

This dissertation aimed to analyze the interactions between federal monetary transfer programs with conditionalities (PTMC), especially Bolsa Família (PBF) and Auxílio Brasil (PAB) and the Social Assistance Policy (PAS) at the municipal level, during the government of President Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). It takes as a case study the experience of Itaboraí, a municipality located in the metropolitan region of the state of Rio de Janeiro and which has high rates of poverty and social inequalities. The research encompassed several methodological procedures for data collection. It included a review of the literature related to the proposed topic; documentary research on legislation and standards relating to the programs studied and the national social assistance policy; extraction of quantitative information relating to Brazil, the state of Rio de Janeiro and the municipality studied, based on consultations with different SUAS systems (Consultation, Selection and Extraction of Information from CadÚnico - CECAD, Monthly Service Record - RMA from CRAS, the SUAS Census, VIS DATA, the Social Information Report - RI Social, in addition to the municipality's own instruments for recording services); and interviews with coordinators of Basic Social Protection (PSB), the Single Registry and PBF/PAB and one of the municipality's Social Assistance Reference Centers (CRAS). The case study revealed aspects experienced by professionals and policy users, based on changes made by the federal government in the PTMC during the period studied. These changes created an overload for municipalities. It was observed that the CRAS lost their original characteristics and began to prioritize, to a large extent, the procedures related to registration in the Single Registry. This occurred to the detriment of activities aimed at strengthening family and community bonds, such as family support in the Comprehensive Family Care Program (PAIF) and the Coexistence and Strengthening of Bonds Service (SCFV), for example. PAS professionals in the municipality felt helpless in several aspects — physical, psychological, structural and immunological, as they faced the need to reorganize and adapt their work processes in the face of demands related to PTMC. Furthermore, they had to reconcile grief, vulnerability and suffering, both their own and those of users of the Social Assistance policy in a context marked by an agenda to dismantle the Brazilian social protection system, which left destructive marks on the country.

Keywords: Federal monetary transfer programs with conditionalities; Bolsa Família Program; Auxílio Brasil Program; Social Assistance Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Auxílio Emergencial
AER	Auxílio Emergencial Residual
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
AIDESP	Abrigo Institucional Dr. Ewaldo Saramago Pinheiro
ANASSELB	Associações Nacionais dos Servidores da LBA
AS	
APA	Área de Preservação Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAM	Centro de Atendimento à Mulher
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COOPBF	Coordenação Estadual do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família do estado do Rio de Janeiro
CORDE	Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
COVID-19	Coronavirus disease 2019
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EPIs	Equipamentos de proteção individuais
ESS	Escola de Serviço Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV/DAPP	Fundação Getúlio Vargas/Diretoria de Análise de Políticas Públicas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social

GESET	Gerência de Estudos Setoriais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LCP	Lei dos Consórcios Públicos
LGBTQIA+	Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, queer, intersexuais, assexuais, e demais orientações sexuais e de gênero.
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAS	Ministério da Assistência Social
MBES	Ministério do Bem-estar Social
MC	Ministério da Cidadania
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MDS	Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, família e Combate à Fome
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	Ministério da Saúde
NOBS	Norma Operacional Básica do Sistema
NOBSUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NRF	Novo Regime Fiscal
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
OSS	Organizações Sociais da Cultura
PAB	Programa Auxílio Brasil
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PCF	Programa Criança Feliz
PCS	Programa Comunidade Solidária
PDC	Partido Democrata Cristão
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PGRM	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura de Ribeirão Preto
PGRMF	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura de Campinas

PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPGPS	Programa de Pós-Graduação em Política Social
PPR	Partido Progressista Reformador
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Pro Rural	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSE	Proteção Social Especial
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTMC	Programa de Transferência Monetária com condicionalidades
RI Social	Relatório de Informações Sociais
RJ	Rio de Janeiro
RMA	Registro Mensal de Atendimento
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência Fortalecimento de Vínculos
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEMDS	Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Itaboraí
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAAS	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde
TAFE	Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
UFF	Universidade Federal Fluminense
UTI	Unidade de Terapia Intensiva
VD	Visita Domiciliar
VISA	Vigilância Socioassistencial

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Impactos da Emenda Constitucional de 2016.....	46
Figura 2 -	Redução do repasse de recursos federais e descontinuidade do financiamento da União durante o governo Temer.....	47
Figura 3 -	Principais programas e iniciativas que antecederam o PBF.....	55
Figura 4 -	Órgãos responsáveis pelos programas/marcos da assistência federais até 2004.....	56
Figura 5 -	Linha do tempo: Valores estipulados para pobreza e extrema pobreza.....	58
Figura 6 -	Número de famílias (em milhões) beneficiárias do PBF ao longo do tempo.....	61
Figura 7 -	Repasse (em Bilhões) destinado ao PBF ao longo do tempo.....	61
Figura 8 -	Dimensões do PBF.....	62
Quadro 1 -	Reajustes no valor do salário mínimo no governo Bolsonaro.....	71
Figura 9 -	Ministros da saúde do governo Bolsonaro.....	74
Quadro 2 -	Configuração do orçamento social do governo Bolsonaro.....	76
Figura 10 -	Processo de organização do Ministério da Cidadania.....	78
Figura 11 -	Ministros da Cidadania durante do Governo Bolsonaro.....	79
Quadro 3 -	Benefícios do PBF e do PAB.....	87
Quadro 4 -	Condicionalidades do PBF e do PAB (2019-2022).....	93
Figura 12 -	Mapa distrital de Itaboraí-RJ.....	99
Figura 13 -	Organograma da SEMDS.....	104
Quadro 5 -	Abrangência territorial dos CRAS de Itaboraí-RJ.....	105
Figura 14 -	Mapa da área de abrangência CRAS Itaboraí.....	106
Quadro 6 -	Dados do RMA CRAS utilizados para a pesquisa.....	111
Figura 15 -	Novas concessões do PBF e do PAB durante o governo Bolsonaro.....	113
Gráfico 1 -	Famílias beneficiárias em descumprimento de condicionalidades.....	116
Gráfico 2 -	Famílias em acompanhamento pelo PAIF.....	119
Gráfico 3 -	Famílias inseridas no acompanhamento do PAIF.....	121
Gráfico 4 -	Famílias em extrema pobreza.....	124
Gráfico 5 -	Famílias beneficiárias do PBF.....	125
Gráfico 6 -	Família participando regularmente no PAIF.....	126
Gráfico 7 -	Total de atendimento particularizados.....	127
Gráfico 8 -	Famílias encaminhadas para o Cadastro Único.....	128
Gráfico 9 -	Famílias para atualização do CadÚnico.....	129
Figura 16 -	Famílias Unipessoais em Itaboraí.....	130
Figura 17 -	Famílias unipessoais do estado do Rio de Janeiro.....	131
Figura 18 -	Famílias Unipessoais no Brasil.....	132
Figura 19 -	Dados CadÚnico Nacional.....	135
Figura 20 -	Dados CadÚnico do estado do Rio de Janeiro.....	136
Figura 21 -	Dados CadÚnico de Itaboraí.....	137
Gráfico 10 -	Auxílios-Funeral concedidos/entregues	139
Gráfico 11 -	Outros benefícios concedidos/entregues	141
Gráfico 12 -	Auxílios-Natalidade concedidos/entregues	142
Gráfico 13 -	Visitas domiciliares realizadas	148
Quadro 7 -	Centro de Referência da Assistência Social.....	155

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I - A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA CONDICIONADA NO BRASIL.....	27
1.1 O percurso da política nacional de assistência social: breve retrospectiva..	27
1.2 Panorama dos programas de transferência monetária condicionada federais.....	50
CAPÍTULO II - O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA CONDICIONADA DURANTE O GOVERNO BOLSONARO (2019-2022).....	66
2.1 Cenário social e político no Brasil: Ponderações sobre o governo Bolsonaro.....	66
2.2 Assistência Social: Continuidades e mudanças na gestão Bolsonaro.....	77
2.3 Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil: Transferência monetária condicionada federal no mandato de Bolsonaro.....	84
CAPÍTULO III – INTERFACES ENTRE OS PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA CONDICIONADA E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ÂMBITO MUNICIPAL: EXPERIÊNCIA DE ITABORAÍ.....	96
3.1 Gestão da política de assistência social em âmbito municipal: Destaques sobre Itaboraí.....	96
3.1.1 O município de Itaboraí.....	98
3.1.2 A Política de Assistência Social em Itaboraí.....	102
3.2 Um olhar para os PTMC e as PAS em âmbito municipal: O caso de Itaboraí (2019-2022).....	108
3.2.1 As principais alterações promovidas pelo governo Bolsonaro no PBF e no PAB.....	112
3.2.2 As consequências das alterações do Programas de Transferência Monetária com condicionalidades nos CRAS/PSB.....	133
3.2.3 As repercussões das alterações no PTMC durante o governo Bolsonaro, considerando o processo de trabalho e o enfrentamento dos beneficiários e dos trabalhadores.....	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	160
REFERÊNCIAS.....	164
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	178
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO.....	183
APÊNDICE C - CHEFES DO PODER EXECUTIVO DE ITABORAÍ/RJ....	185

APÊNDICE D - QUADRO DEMONSTRATIVO DA CONSTRUÇÃO DE CATEGORIAS NA ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	190
APÊNDICE E - FORMULÁRIO RMA CRAS.....	192

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado tem como objetivo geral analisar as interfaces entre os programas federais de transferência monetária com condicionalidades (PTMC), particularmente o Bolsa Família (PBF) e o Auxílio Brasil (PAB), e a Política de Assistência Social (PAS), durante o governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), e suas repercussões na esfera municipal. Toma como referência para estudo de caso a partir da experiência do município de Itaboraí, no Rio de Janeiro (RJ). A proposta está em consonância com a área de concentração “Avaliação de políticas sociais”, na linha de pesquisa: “Avaliação de programas e projetos governamentais e não-governamentais”, do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Escola de Serviço Social (ESS), da Universidade Federal Fluminense (UFF).

O interesse pelo tema surgiu a partir da minha experiência profissional no âmbito da gestão da política de assistência social nos níveis estadual e municipal de governo. Parte dela ocorreu, inclusive, durante o governo Bolsonaro. Atuei seis anos na Coordenação Estadual do Cadastro Único (CadÚnico) e do PBF do estado do Rio de Janeiro - COOPBF, parte do período como estagiária de Serviço Social e outra parte como assessora técnica. Posteriormente, exerci, durante um ano, a função de coordenadora da Vigilância Socioassistencial (VISA), na Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Itaboraí (SEMDS), na região metropolitana do RJ.

Além disso, é necessário ressaltar que este tema foi construído e motivado durante os estudos realizados nas disciplinas e, principalmente, nas orientações do curso de Mestrado. A proposta inicial, apresentada no processo de seleção ao mestrado era analisar as estratégias de atuação das comissões intersetoriais do PBF e sua incidência sobre as taxas de acompanhamento das condicionalidades do programa nos municípios da região metropolitana¹ do RJ, dando sequência aos estudos desenvolvidos na elaboração do trabalho de conclusão de curso (TCC) de graduação em Serviço Social na UFF (Barreto, 2017).

No TCC foi realizada uma análise das gestões municipais do PBF da região metropolitana do Rio de Janeiro que possuíam, na época, comissão intersetorial do PBF

¹A região é composta por 21 municípios, são eles: Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

formalizada, assim reconhecida por meio de publicação em diário oficial. Para tanto, foram utilizados como procedimentos de coleta de dados naquele estudo: a pesquisa bibliográfica, documental e a aplicação de questionário estruturado, com perguntas abertas e fechadas, com gestores e coordenadores do PBF da região.

A partir dos resultados encontrados pela pesquisa, constatou-se que a gestão do PBF possuía uma descentralização distante do previsto pela Constituição Federal de 1988 (CF88) e muito mais próxima de um padrão gerencialista, em que o governo federal delegava funções aos governos estaduais e municipais sem repassar recursos suficientes e garantir autonomia para esses entes da federação.

Diante das constatações, surgiu a necessidade aprofundamento do estudo e de investigar se havia, de fato, relação direta entre as estratégias de atuação das comissões intersetoriais do Programa Bolsa Família e os resultados atingidos nas taxas de acompanhamento das condicionalidades do PBF, nos municípios da região metropolitana do RJ, o que motivou a inserção no curso de mestrado.

No entanto, alguns acontecimentos colocaram a necessidade de revisão da proposta inicial. Primeiramente, destaca-se a pandemia da COVID-19, declarada oficialmente pela Organização Mundial da Saúde (OMS) no dia 11 de março de 2020, devido à rápida disseminação geográfica do vírus. Isso provocou impactos mundiais e, diante de seu avanço, a principal medida de prevenção e contenção da doença, recomendada pela OMS, foi o isolamento social. A recomendação fez com que inúmeras atividades, classificadas como não essenciais, fossem paralisadas parcial ou totalmente (Pinheiro e Guimarães, 2021).

Dessa forma, devido a essas medidas, o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação do PBF foi suspenso, o que dificultou, ou até mesmo inviabilizou, o acesso dos beneficiários aos serviços. Da mesma forma, os dados não puderam ser atualizados pelos servidores municipais nos sistemas específicos do programa².

Além disso, alguns equipamentos de assistência social e educação passaram a funcionar temporariamente de forma híbrida e os de saúde foram reestruturados de forma a atender às inúmeras demandas por assistência postas no contexto da pandemia. Cabe ressaltar que até as reuniões intersetoriais de gestão municipal do programa foram prejudicadas nesse sentido.

O segundo ponto que contribuiu para a mudança do foco da pesquisa foi a

²A Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar – TAFE e Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde - TAAS de referência para cálculo do IGD-M “congelou” no mês de março de 2020, último mês de coleta antes da paralisação nacional em consequência da pandemia.

descontinuidade do PBF, concretizada em novembro de 2021. O PBF já fazia parte dos governos anteriores, desde a sua criação, em 2003. No entanto, o programa foi encerrado no final de 2021 e deu lugar ao PAB, que findou junto com o mandato do então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). O fim do PBF desmobilizou algumas estruturas de gestão nos três níveis de governo.

Ademais, a disponibilização de dados referentes ao PBF e demais programas e serviços do SUAS não estavam sendo divulgados com transparência durante esse período, fatos que prejudicaram a realização da pesquisa.

Em ambas as experiências profissionais acima mencionadas foram observadas mudanças significativas no desenvolvimento, não só do PBF e do PAB, mas também na própria dinâmica de funcionamento da assistência social, tanto no âmbito da gestão estadual do Rio de Janeiro, quanto nos municípios. Diante dessas observações constatou-se que as decisões políticas tomadas pelo ex-presidente Bolsonaro durante seu governo, referentes aos PTMC implementados ou em implementação, principalmente durante a Pandemia da COVID-19, impactaram na assistência social.

Ressalta-se que a sua gestão promoveu a manutenção e criação de diversas outras ações assumidamente de orientação político-ideológica de extrema direita e ultra neoliberal³. O governo desmantelou as políticas públicas, na contramão da Constituição Federal de 1988. O papel do Estado na garantia de bens e serviços foi reduzido e o poder decisório concentrou-se no Executivo (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

Sendo assim, a reformulação da proposta inicial de estudo pretende contribuir para o aprofundamento da discussão sobre as alterações realizadas durante o mandato do presidente Jair Bolsonaro nos programas nacionais de transferência monetária com condicionalidades e como essas alterações afetaram a PAS em âmbito municipal.

Argumenta-se que a partir da década de 1990 a União repassou uma considerável parte de suas funções da gestão das políticas sociais para os âmbitos estadual e municipal, principalmente nas políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social (Arretche, 1999). Portanto, a descentralização, proposta na Constituição Federal de 1988, modificou a agenda de responsabilidades dos municípios (Rocha, Costa e Oliveira, 2010).

Isto porque os programas de PTMC brasileiros foram desenvolvidos com base nessa diretriz de descentralização. Para implementação dos programas analisados nesta dissertação,

³ O ultra neoliberalismo reforça um reacionarismo violento, neofascista, que criminaliza as lutas sociais, fortalece o negacionismo, negligência os direitos humanos e as conquistas civilizatórias (Boschetti e Behring, 2021).

tanto no desenho do PBF quanto no do PAB, os municípios possuem atribuições específicas e consideráveis de gestão e de oferta de serviços de saúde, educação e assistência social. Sem contar na necessidade de relacionamento intersetorial entre essas políticas e da relação intermunicipal, regional e com os demais níveis da federação para o desenvolvimento dos programas.

Independente das críticas tecidas ao PBF, o então candidato à presidência Jair Bolsonaro em 2018, assim como os demais, utilizou o programa como estratégia de campanha nas eleições presidenciais. Isso porque o Bolsa Família possui um alto impacto eleitoral, devido aos resultados positivos atestados por diversos estudos e avaliações. Prometeu, inclusive, o pagamento do décimo terceiro salário. Quando eleito, prosseguiu com o programa na maior parte do seu mandato, no entanto, o pagamento extra foi realizado somente em 2019, não ocorrendo nos anos subsequentes (Mattar, 2019).

Eleito em disputa eleitoral altamente polarizada e no cenário nacional conturbado social e politicamente, o então presidente Bolsonaro deu continuidade ao PBF, mas não nos mesmos moldes do que vinha sendo implementado. Bolsonaro congelou valores dos benefícios, não permitiu novos beneficiários e fez uma verdadeira caça a possíveis fraudadores com um número considerável de cancelamento de benefícios. Essas estratégias já vinham sendo realizadas desde o governo Temer, mas adquiriram mais peso com Jair Bolsonaro.

Por seus discursos violentos, preconceituosos, misóginos, racistas e xenofóbicos⁴ foi classificado como ultradireitista, radical, neofascista e populista. Nessa perspectiva, o ex-presidente optou por uma gestão autoritária, marcada por uma desresponsabilização do Estado em relação às políticas públicas de garantia de direitos, sobretudo, as destinadas a pessoas em situações de vulnerabilidades, tal como a Política Nacional de Assistência Social (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

O PBF, com recursos congelados desde 2016, sofreu ainda mais com um processo de desmonte durante o governo Bolsonaro e teve uma alta significativa na fila de acesso ao benefício.

⁴ Podemos citar alguns exemplos de discursos com esses vieses: “Eu tenho cinco filhos. Foram quatro homens, A quinta eu dei uma fraquejada e aí veio uma mulher” (agosto/2018); “Conseguiram te levar, pô? Tu pesa o que, mais de 7 arrobas, não é? (maio/22); “Com toda certeza, o índio mudou. Está evoluindo. Cada vez mais o índio é um ser humano igual a nós” (janeiro/20). Disponível em: Bolsonaro acumula frases preconceituosas; relembre - 07/02/2022 - Poder - Folha (uol.com.br).

A portaria nº 2.362/2019⁵, publicada no final do primeiro ano de seu mandato presidencial, impactou negativamente os municípios a partir da redução, variável entre 30% e 40%, da viabilização de recursos. O impacto desses ataques ao Bolsa Família atingiu até mesmo os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS's), um dos principais responsáveis pela prestação de serviços às famílias e indivíduos beneficiados pelo programa. (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

Diante dessa realidade, surgiu a inquietação em saber quais foram os desafios enfrentados pela PAS, sobretudo na rede de Proteção Social Básica (PSB), durante o governo Bolsonaro, para executar seus serviços e programas. PSB é a esfera onde os PTMC estão alocados na maioria dos municípios brasileiros, por esse motivo, foram alvo do presente estudo.

A pesquisa constitui uma ferramenta analítica e, a partir disso, objetiva contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre as recentes alterações dos programas de transferência monetária condicionada e seu impacto na política de assistência social em âmbito municipal

Os objetivos específicos são: a) Identificar continuidades e mudanças na política de assistência social a partir do governo Bolsonaro (2019-2022); b) Mapear as principais alterações promovidas pelo governo federal nos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil e; c) Identificar as repercussões das alterações promovidas nos programas federais de transferência monetária condicionada para a gestão municipal da assistência social, através do estudo de caso em Itaboraí - RJ.

Posto isso, o problema de pesquisa desta dissertação tem o seguinte questionamento: Quais os impactos das alterações dos programas de transferência monetária com condicionalidade durante o governo Bolsonaro na operacionalização dos serviços ofertados pela rede de proteção básica, tendo em vista o desmonte das políticas públicas?

Nessa perspectiva, foi utilizada uma abordagem teórico-metodológica de caráter qualitativo para o desenvolvimento desta dissertação. Esse tipo de análise permite compreender que os resultados são obtidos a partir das diversas formas de interpretação e das relações entre sujeitos no processo. Portanto, parte-se da compreensão da política nos marcos do capitalismo, mas busca-se olhar em outro nível: o da sua construção como política pública, que envolve disputas entre atores sociais, nos marcos de uma dada

⁵ Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual.

institucionalidade (Silva, 2013).

A pesquisa envolveu procedimentos de coleta de dados diversificados. Para tanto, foi realizada revisão da literatura sobre a temática proposta em artigos científicos, dissertações e teses. O embasamento teórico do estudo foi extraído de base de dados e portais especializados, como a plataforma *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Google Acadêmico, portal de periódicos do portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Foram utilizados como critérios de inclusão na pesquisa artigos publicados em português, com disponibilidade de texto completo, sobre o programa Bolsa Família, programa auxílio Brasil e política de assistência social durante o período. No entanto, não foram localizados estudos com abrangência simultânea de todos os assuntos. Por isso, foram realizadas pesquisas separadas com as palavras-chave (Programa Bolsa Família e governo Bolsonaro; Programa Auxílio Brasil e governo Bolsonaro; Política de assistência social e governo Bolsonaro).

A partir dos resultados obtidos, os resumos dos textos foram lidos e selecionados de acordo com a abordagem e coesão com a temática da dissertação. Os estudos escolhidos foram lidos integralmente e os que não correspondiam aos critérios foram excluídos.

Ressalta-se que o estudo teórico perpassa todo o processo de pesquisa. A teoria está correlacionada e embasa os dados quantitativos importados dos referidos sistemas. Portanto, a pesquisa procura analisar a temática a partir do método dialético, que, segundo Netto (2009), deve orientar as pesquisas e investigações realizadas pelo Serviço Social. Este método proporciona o conhecimento que parte da aparência e busca alcançar a essência do objeto.

Além disso, foi feita pesquisa documental informativa em jornais, revistas, diário oficial, normativas, leis, decretos, portarias e documentos oficiais. A partir dessas fontes foi possível resgatar e explicitar informações relevantes sobre o tema. Os documentos possuem dados fundamentais para a compreensão de aspectos específicos do recorte temporal pré-definido. Além de, permitir compreender a dinâmica política de organização e provisão dos programas e da PAS, tais como a estrutura organizacional e institucional; financiamento; características de cobertura e oferta de serviços.

A pesquisa documental contribui para a preservação e a interpretação da história, ajudando a reconstruir acontecimentos passados e a compreender os desenvolvimentos sociais, políticos e econômicos ao longo do tempo. Além disso, é uma ferramenta crucial para embasar teorias, hipóteses e descobertas em diversas áreas do conhecimento,

permitindo a análise crítica e a validação de informações presentes nos documentos.

Para melhor compreensão de como os municípios organizaram a PAS, em função das mudanças em torno da execução do PBF e do PAB, entre os anos de 2019 e 2022, foi realizado um estudo de caso em Itaboraí, município da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro. A perspectiva aqui é tomá-lo como uma expressão das nuances vivenciadas, em âmbito municipal, durante o período. Entende-se que a pesquisa *in loco* contribuiu para melhor compreensão dos desafios enfrentados pela política de assistência social municipal no governo Bolsonaro, correlacionando-a às consequências para a população usuária dos programas e serviços desta política.

O método de estudo de caso é usado em diversas áreas para analisar detalhadamente uma situação específica, seja um indivíduo, grupo, organização ou evento. Focado em aspectos qualitativos, busca entender não apenas "o quê", mas também "porquê" por meio de fontes como entrevistas, observações e análise documental. Oferece insights profundos sobre fenômenos complexos em seu contexto natural. No entanto, deve-se ter cuidado ao generalizar, pois seu foco em casos específicos pode limitar a representatividade. A interpretação subjetiva dos dados requer um rigor metodológico para garantir a validade dos resultados (Yin, 2015)

O município é um dos sete que compõem a região metropolitana II (Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, São Gonçalo, e Tanguá) do RJ, a a maior e mais populosa do estado, junto à região metropolitana I. O Rio de Janeiro é formado por 92 municípios e subdividido em nove regiões geopolíticas na assistência social (Baixadas Litorâneas, Costa Verde, Médio Paraíba, Metropolitana I, Metropolitana II, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense e Serrana). As regiões possuem características distintas devido às expressivas desigualdades econômicas, político-administrativas e técnico-gerenciais dos municípios.

O município de Itaboraí foi escolhido como *locus* da pesquisa, dentre outros motivos, por apresentar indicadores sociais críticos, impactados pela promessa não cumprida de emprego e desenvolvimento da cidade, através da inauguração do antigo Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), hoje denominado Pólo Gás Lub.

Por ser sede do COMPERJ, Itaboraí atraiu investidores, empresas, empreendimentos e iniciou um movimento de migração de pessoas de outros municípios e estados em busca dos cerca de 200 mil empregos anunciados na época. Entretanto, após a Petrobras ser investigada pela Operação Lava-Jato por desvio de dinheiro, houve uma demissão em massa dos trabalhadores do complexo petroquímico. A elevação do desemprego, em 2014 e 2015,

deixou impactos econômicos e sociais críticos no município que ainda perduram (Machado, 2019).

Além disso, a escolha ocorreu por conciliar fácil acessibilidade, pela proximidade com a minha residência e, por conseguinte, baixo custo de tempo e financeiro para execução da pesquisa de campo. Ademais, o fato de ter atuado profissionalmente na SEMDS facilitou e viabilizou o diálogo com os servidores do município para obtenção de dados, acesso a documentos e realização de entrevistas.

Conforme relatado anteriormente, o estudo de caso com o município de Itaboraí foi realizado a fim de compreender melhor o desenvolvimento dos programas e da política de assistência social em âmbito municipal. Para isso, foi necessário resgatar e compreender o histórico da PAS no nível local.

Dessa forma, buscou-se acessar os sujeitos que atuam e já atuaram no município para melhor apropriação dos dados necessários para a pesquisa. Dessa forma, a história oral também foi utilizada como estratégia metodológica. Portanto, foram agendadas reuniões com atores importantes da PAS itaboraiense, como ex-secretários e gestores municipais de assistência social.

Para melhor compreensão da gestão da assistência social em âmbito municipal, durante os quatro anos do governo Bolsonaro, foram aplicadas entrevistas individualizadas com os sujeitos envolvidos na execução da política. Foram entrevistados: coordenador (a) da PSB, coordenador (a) do Cadastro Único e PBF/PAB e Coordenadores dos CRAS.

Os cargos são considerados importantes para a pesquisa por estarem diretamente ligados à execução dos programas. Visto que Itaboraí possui uma organização descentralizada de cadastramento de pessoas e família no Cadastro Único, ou seja, o cadastro é realizado na sede do CadÚnico e nos sete CRAS do município. Além disso, tanto a coordenação do CadÚnico e dos programas, quanto as dos CRAS estão subordinadas à coordenação da PSB, dentro do organograma do município.

Faz-se necessário enfatizar que compreendemos que todos os equipamentos e setores da assistência social são fundamentais para o desenvolvimento da política. No entanto, foi preciso focar o estudo nos serviços que possuem maior proximidade com o PBF e o PAB. Dessa forma, esses são os três principais setores envolvidos na dinâmica de gestão e atendimentos relacionados aos programas.

Para tanto, foram realizadas perguntas pré-definidas e padronizadas para os (as) coordenadores (as) dos três setores selecionados. As questões são abertas e fechadas, conforme o roteiro de entrevista semiestruturado constante no apêndice B. Foram elaboradas de acordo com os estudos sobre as categorias e a partir das normativas da política de

assistência social e, também, dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil.

Tais entrevistas foram executadas de forma presencial nos equipamentos municipais e na SEMDS. Dessa forma, o olhar sobre a realidade municipal foi ampliado para além das perguntas pré-formuladas, pois foi possível conhecer o território, vislumbrar a estrutura dos equipamentos e as configurações de trabalho dessas instituições.

Os entrevistados tiveram sua identidade preservada nesta pesquisa, com a finalidade de minimizar ou eliminar possíveis riscos diante da exposição. Além disso, as entrevistas foram realizadas após a leitura e concordância expressa com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme apêndice A, que descreve os seus direitos e os objetivos da pesquisa.

A participação nesta pesquisa foi voluntária e os coordenadores foram informados sobre isso no Termo. Ademais, o documento apresenta de forma descritiva os direitos assegurados aos entrevistados. Ressalta-se que foram utilizados procedimentos éticos na pesquisa, de forma a garantir a fidedignidade das ideias compartilhadas pelos entrevistados, assegurando sua propriedade intelectual. De modo que seja assegurada a qualidade do material, as entrevistas foram gravadas e transcritas. O roteiro semiestruturado foi previamente testado com a orientadora da pesquisa e adaptado de acordo com as sugestões realizadas pela banca durante a qualificação.

Além dos dados primários, advindos das entrevistas, foram buscados materiais secundários nos sistemas do SUAS referentes ao município de Itaboraí. Foram extraídos relatórios das bases da Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD), Registro Mensal de Atendimento (RMA) do CRAS, do Censo SUAS, VIS DATA, do Relatório de Informações Sociais (RI Social) e instrumentos próprios do município utilizado para registo de atendimentos.

Para fins de exposição dos resultados da pesquisa, a dissertação está estruturada por meio de três capítulos. Para introduzir o debate, o primeiro capítulo explicita o cenário político, social e econômico da implementação da PNAS e dos PTMC no Brasil, abordando a formação sócio-histórica do país até o final do governo Temer (2018), que antecede a chegada de Jair Messias Bolsonaro à Presidência da República em 2018. O segundo aborda as nuances do SUAS e do PBF e PAB durante o mandato de Bolsonaro. Já o terceiro discorre sobre as interfaces entre os programas e o SUAS na gestão da assistência social em Itaboraí. Dessa forma, foram realizadas pesquisas focalizadas sobre a PAS e os PTMC até o final do mandato do então presidente (2022). Além de, também, expor especificidades do município.

Como aponta Netto (2009), todo (a) a assistente social deve desenvolver uma postura investigativa para acompanhar os avanços dos conhecimentos pertinentes ao seu campo de trabalho e para qualificar o exercício profissional, conforme o Código de Ética do Serviço Social.

Pretende-se, a partir desse estudo, apresentar como as gestões municipais se estruturam para atendimento à população, não só a já beneficiada pelos PBF e PAB, mas às pessoas em situação de vulnerabilidade que frequentam os CRAS e os centros de cadastramento do Cadastro Único para acessar os serviços e programas da assistência social.

Embora haja uma extensa produção teórica acerca dos programas nacionais de transferência monetária condicionada brasileiros e do SUAS, não foram localizados muitos estudos sobre a conexão destes temas neste recorte temporal, possivelmente por se tratar de um processo recente.

A temática possui relevância científica, pois contribuirá para as discussões em construção sobre o assunto e para compreensão das interfaces entre os programas Bolsa Família e Auxílio Brasil e a assistência social durante esse momento histórico do país.

Almeja-se que esta reflexão teórico-prática seja uma contribuição significativa com os estudos e pesquisas que abordam a temática, sobretudo em um recorte temporal onde os pesquisadores e a ciência foram fortemente atacados pelo próprio Bolsonaro. Ressalta-se que este é um tema de extrema relevância, pois retrata um tempo histórico marcante para o Brasil de intenso desmonte das políticas públicas.

CAPÍTULO I – A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA CONDICIONADA NO BRASIL

Buscando aquecer o debate, o primeiro capítulo reflete sobre o cenário político, social e econômico brasileiro na implementação da Política Nacional de Assistência Social e dos programas de transferência monetária condicionada no Brasil. O capítulo discute a evolução sócio-histórica do país até o término do mandato do presidente Temer (2018), momento que precede a ascensão de Bolsonaro à Presidência.

O Capítulo I está subdividido em dois tópicos, o primeiro, intitulado “O percurso da Política Nacional de Assistência Social: Breve retrospectiva” aborda elementos essenciais para compreender a constituição da Assistência Social enquanto política pública.

Já o segundo tópico, “Panorama dos Programas de Transferência Monetária Condicionada federais brasileiros“, apresenta a trajetória desses programas de até chegar aos formatos federais de transferência condicionada, como ocorreu com o PBF e o PAB.

1.1 O percurso a política nacional de assistência social: Breve retrospectiva

O Brasil tem uma formação sócio-histórica que necessita ser observada para melhor compreensão da Política Nacional de Assistência Social nos moldes atuais. A história brasileira é fortemente marcada pela colonização e pela escravidão. No período colonial, já havia desafios sociais complexos, como o desemprego e a extrema pobreza. Prado Júnior (1970) alude que as comunidades negras e indígenas foram rotuladas como "vagabundas e desenraizadas" e submetidas a relações de exploração e controle.

Os mais de trezentos anos de escravidão trouxeram imposição cultural, exploração intensiva e irresponsável dos recursos naturais e da mão de obra indígena nativa e do povo africano trazido para o país. Esses períodos deixaram legados profundos que moldaram a sociedade, a economia, e as políticas públicas brasileiras de forma geral.

A abolição da escravidão em 1888 foi um marco histórico de grande importância, resultado da persistente luta e resistência dos negros. No entanto, apesar das inúmeras

batalhas, fugas e organizações como o Quilombo dos Palmares⁶ que contribuíram para o fim desse sistema brutal, a garantia dos direitos sociais mínimos para os recém-libertos permaneceu ausente.

A promulgação da Lei Áurea⁷ representou o fim oficial da escravidão no Brasil, porém falhou em oferecer condições dignas para a plena integração dos ex-escravizados na sociedade. A liberdade conquistada foi apenas nominal, pois faltaram medidas efetivas que possibilitassem a inclusão e a participação equitativa desses indivíduos nos âmbitos civil, econômico e político do país, conforme abordado por Fonseca, Santos e Silva (2022, p. 3-4).

“Esse fato, juntamente com os diversos aparatos ideológicos que atuavam na repressão e criminalização do/a negro/a, bem como o incentivo a vinda de imigrantes brancos, acabou por empurrar esse sujeito às margens da sociedade formal, inclusive geograficamente. Assim, o/a negro/a se vê condicionado a reprodução de relações trabalhistas pré-capitalistas herdadas da escravidão, pela dificuldade (se não, impossibilidade) de sua inserção na competição com os/as demais trabalhadores/as nacionais.”

No entanto, como apontado por Iamamoto (2004), a questão social⁸ só passou a receber atenção e destaque no Brasil apenas nas décadas iniciais do século XX, à medida que o capitalismo moderno se desenvolvia e a sociedade brasileira passava por processos intensos de industrialização e urbanização.

Desde o período colonial, o sistema capitalista se estabeleceu de maneira gradual, inicialmente baseado na exploração do pau-brasil, açúcar e posteriormente ouro e café, tornando-se um país fortemente agrário e exportador. O capitalismo no Brasil, portanto, tem uma história marcada por diferentes fases e características peculiares.

⁶ A República de Palmares, um quilombo que se transformou em um símbolo da resistência negra, abrigava aproximadamente 30 mil indivíduos. Sua estrutura era baseada na produção coletiva e na troca.

⁷ A Lei Áurea, promulgada em 13 de maio de 1888, representa um marco histórico na luta contra a escravidão no Brasil, abolindo oficialmente essa prática. Essa legislação, assinada pela Princesa Isabel, reflete um avanço significativo na busca pela igualdade e pelos direitos humanos. No entanto, é crucial observar que a promulgação da Lei Áurea não resolveu imediatamente os desafios enfrentados pelos ex-escravizados, que continuaram a enfrentar discriminação e desigualdades. O impacto da abolição da escravatura ainda ressoa na sociedade contemporânea, destacando a necessidade contínua de enfrentar e superar as sequelas históricas da escravidão.

⁸ A “questão social” diz respeito ao conjunto das expressões de desigualdades engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. (...) expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. (...) Esse processo é denso de conformismos e resistências, forjados ante as desigualdades, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais (Iamamoto, 2001, p. 17)

A industrialização do país teve início mais significativo no século XX, especialmente durante a era de Getúlio Vargas, mas se intensificou após a Segunda Guerra Mundial. O modelo econômico brasileiro passou por fases distintas, como a substituição de importações e períodos de abertura econômica. Nesse período, ocorreram no Brasil diversas mudanças socioeconômicas, que alteraram a inserção do país na economia internacional, com a passagem do modelo agroexportador para o urbano-industrial (Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, 2008).

Em meio a esse cenário, o Estado brasileiro só iniciou medidas de proteção social nos anos 1930, articuladas ao desenvolvimento industrial e à construção de um Estado nacional moderno. A emergência da classe operária nas fábricas, a partir do processo de urbanização e a expansão industrial requereram medidas e políticas sociais para enfrentar as novas manifestações da “questão social”.

Os quinze anos da “Era Vargas” (1930 – 1945) foram marcados por uma “revolução passiva”, nos termos gramscianos desenvolvidos por Coutinho (1999). O Estado adotou um modelo de proteção social que se antecipava às reivindicações da população. Dessa forma, era possível controlar parte dos movimentos trabalhistas, sociais e classistas existentes à época.

Nesse período, a “questão social” era enfrentada a partir da concessão dos direitos trabalhistas, sindicais e previdenciários, “uma regulação da relação capital/trabalho fundamental à expansão da acumulação, que abre canais de negociação, mediados pelo Estado” (Teixeira, 2007).

Em meio a um processo de construção do Estado nacional e fomento à modernização capitalista de base industrial no Brasil, foi se consolidando um padrão dual de proteção social no país: um, de caráter securitário, dirigido a trabalhadores urbanos inseridos no mercado formal de trabalho e outro, destinado à grande maioria da população brasileira, marcado por ações pontuais, emergenciais e assistencialistas, levadas a cabo por instituições religiosas de caridade e filantrópicas.

Em 1942, ainda durante o governo de Getúlio Vargas, foi fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma instituição de caráter assistencialista com o objetivo de promover a assistência social no Brasil. Era conduzida por Darcy Vargas, primeira-dama na época, marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo (Sposati, 2004).

A sua criação teve como principal motivação a necessidade de atender às demandas sociais decorrentes da Segunda Guerra Mundial, auxiliando principalmente as famílias dos soldados enviados para o conflito. Seu foco inicial era oferecer assistência médica, alimentar e educacional. Ao longo do tempo, expandiu suas atividades para outros setores da sociedade,

como a assistência a crianças, idosos, pessoas com deficiência e comunidades carentes em geral.

Depois da Guerra, a LBA foi reestruturada e articulou diversas instituições, prestadoras de serviços assistenciais, privados e de caráter filantrópico. (Silva, 2013). Dessa forma, passou a ser a instituição federal mais relevante em termos de desenvolvimento de práticas de assistência social, com caráter de subvenção às entidades filantrópicas e assentada no primeiro-damismo. De acordo com Mestriner (2001), a LBA estabeleceu, por estatuto, que a presidência da instituição é reservada às primeiras-damas da República, o que incorpora a influência do papel dessas mulheres na assistência social.

Dessa maneira, a LBA expande suas ações para atender as famílias que não eram contempladas pela previdência social, intervindo em situações de calamidades por meio de ações rápidas, urgentes e focalizadas. Sposati (2004) complementa essa perspectiva, destacando que a atuação da LBA incorporou à assistência social um viés emergencial e assistencial, um padrão que prevaleceu historicamente na trajetória desse campo de atuação.

Essa transformação da LBA reflete sua evolução de uma instituição voltada para assistência emergencial, inicialmente, para uma entidade com papel político, estabelecendo conexões com o governo e expandindo suas atividades. A busca pelo vínculo com Escolas de Serviço Social ilustra uma colaboração mútua, com a LBA na busca por conhecimentos especializados, enquanto procurava consolidar-se como área profissional. Ao se vincular ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, em 1969, marcou uma fase de ampliação das atividades e de maior alinhamento com o aparato governamental (Mestriner, 2001).

É necessário enfatizar que o Brasil desenvolveu, ao longo da história, um modelo de proteção social direcionado quase que exclusivamente aos trabalhadores formais. Já o autônomo, informal, ou desempregado tornava-se dependente de iniciativas filantrópicas. Somente a partir da segunda metade de 1970 que se iniciaram os primeiros movimentos em prol dos direitos humanos e da construção de uma proteção social mais ampliada, através das lutas pela redemocratização do país (Yazbek, 2014).

Até então, para ser reconhecido cidadão e desfrutar da proteção social oferecida pelo Estado era necessário estar diretamente vinculado ao status de trabalhador formal, pertencente a um sindicato. Essa definição inaugurou os direitos sociais atrelados aos trabalhistas como padrão de cidadania dos brasileiros.

Nesse período, marcado pelo denominado “milagre econômico” houve uma expansão da proteção social, que resultou na criação lenta e gradual do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro Rural), do

Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), da Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS), a Renda Média Vitalícia⁹, Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS (Silva, 2013).

Cabe ressaltar que todos eram condicionados ao vínculo de trabalho e contribuição prévia para a previdência. Portanto, apesar dos avanços, o reconhecimento da assistência social como um efetivo direito de cidadania no Brasil é resultado do avanço legal no período da década de 1980, fruto da pressão dos movimentos sociais pela participação política popular e pelo acesso universal dos cidadãos a serviços públicos.

A atuação das Associações Nacionais dos Servidores da LBA - ASSELBAS e ANASSELBAS - foi crucial na articulação de debates, elaboração de documentos, definição de posicionamentos e apresentação de propostas para integrar a Assistência Social na Constituição Federal. Seu esforço foi direcionado à efetivação da Assistência Social como política social, garantindo-a como um direito do cidadão e uma responsabilidade do Estado. As lutas culminaram na promulgação da Constituição Federal em 1988, documento que reconheceu o status de política pública de uma gama de direitos, até então restritos ou inexistentes. (Yazbek, 2014)

Antes da Constituição, os indivíduos que não possuíam vínculos empregatícios, ou os trabalhadores informais, estavam excluídos dos serviços ofertados pelo Estado e dependiam exclusivamente da filantropia, do assistencialismo e de atividades clientelistas, em grande parte subsidiada pelo Estado a partir de convênios com a LBA . Dessa forma, havia a legitimação da “cidadania regulada”, onde somente trabalhadores eram cidadãos (Santos, 1979).

Portanto, ao reconhecer a Seguridade Social (saúde, previdência social e assistência social) no texto constitucional de 1988, objetivava-se dar fim ao acesso desigual aos direitos sociais. O tripé da Seguridade (assistência social, previdência social e saúde) foi instaurado com base nos princípios de inclusão, redistributividade e universalização, baseado nas experiências vivenciadas a partir do Welfare State na Europa Ocidental. (Pastorini e Galizia, 2012).

Nesse marco histórico, representantes do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) participaram da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e lutavam pela incorporação da descentralização na Carta Magna. Contudo, defendiam diferentes concepções de descentralização. O PT advogava pela

⁹Destinada a pessoas idosas e pobres, contribuintes da Previdência Social por pelo menos um ano –, com valor do benefício de meio salário mínimo por mês (Silva, 2013).

descentralização do poder a partir da ampliação da participação popular. Para tanto, propôs a criação de conselhos populares, fortalecimento dos sindicatos e organizações dos espaços públicos da sociedade civil. Os membros do PMDB, por sua vez, representavam a elite conservadora brasileira, na defesa da ampliação do repasse administrativo e financeiro para os estados e municípios, mas se opunha à democracia participativa (Silva, 2012).

Houve reivindicações, defendidas por ideais políticos opostos (conservadores e progressistas), ligadas aos diferentes projetos de sociedade. A Constituição Federal de 1988 privilegiou os interesses da burguesia, mas também englobou algumas demandas da classe trabalhadora, como a descentralização político-administrativa e a participação da população. (Silva, 2016).

Ressalta-se que quando José Sarney assumiu a presidência da República (1985-1990), o Brasil encontrava-se no auge da crise econômica (1985) que pôs fim ao chamado Milagre Brasileiro e agravou o quadro de miséria e desemprego em massa da população. As expressões da “questão social” foram intensificadas pelo crescimento da inflação e elevação da dívida externa. Como tentativa, sem êxito, de tirar o Brasil desse contexto de crise socioeconômica, Sarney implantou o Plano Cruzado¹⁰. O congelamento dos preços e salários propostos pelo Plano não foram aceitos pela burguesia nacional, pois temiam o endividamento externo e a elevação constante da inflação (Silva, 2012).

Entretanto, por não apoiar mudanças do modelo de proteção social brasileiro, José Sarney, apresentou resistência em promulgar as leis orgânicas das políticas de seguridade social, conforme estabelecido pela Carta Magna. O seu sucessor, Fernando Affonso Collor de Mello, conduziu um governo (1990-1992) marcado pela influência neoliberal. Essa reação teórica e política nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte. Na América Latina, a primeira experiência de neoliberalização foi no Chile, a partir do golpe¹¹ de Estado liderado pelo general Augusto Pinochet (1973), contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende.

Assim como os demais golpes neste continente, o golpe militar de Pinochet foi apoiado pelos Estados Unidos, que, ao financiarem o treinamento de economistas chilenos que atuaram no governo Pinochet, promoveram, em parceria com o Fundo Monetário

¹⁰O plano foi criado em 28 de fevereiro de 1986, sua meta era atingir a inflação zero. Fonte: <http://www.scielo.br/pdf/ln/v3n3/a04v3n3.pdf>

¹¹ Assim como os demais golpes neste continente, o golpe militar de Pinochet foi apoiado pelos Estados Unidos, que, ao financiarem o treinamento de economistas chilenos que atuaram no governo Pinochet, promoveram, em parceria com o Fundo Monetário Internacional (FMI), uma reestruturação econômica fundamentada por suas teorias (Harvey, 2008).

Internacional (FMI), uma reestruturação econômica fundamentada por suas teorias (Harvey, 2008).

O projeto neoliberal brasileiro configurou uma nova forma de responder às expressões da “questão social”, pautadas em medidas de “combate à pobreza” a partir de ações de privatização, mercantilização e precarização dos serviços públicos. As respostas retomavam ao viés que antecede a Carta Magna, de atividades voluntárias, filantrópicas e assistencialistas (Montaño, 2004).

Assim, os direitos sociais se transformaram em concessões e/ ou mercadorias. As tendências neoliberais norteiam políticas que visam ações individualizadas e focalizadas. Dessa forma, as responsabilidades públicas, principalmente às ligadas à política social, são direcionadas para as organizações da sociedade civil e para o mercado. Devido às novas necessidades do capital, as iniciativas neoliberais aparecem como uma estratégia hegemônica do capital, que primam o mercado como a instância suprema de regulação social.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) só foi promulgada em 1993, período marcado também pela introdução dos primeiros programas de transferência monetária brasileiros, desenvolvidos por iniciativa de estados e municípios. Os anos 1990, apesar dos avanços legais, não propiciou a manutenção e ampliação dos direitos sociais. Ao contrário, estes não foram efetivados, diante da precarização e desmonte dos direitos adquiridos. O período foi marcado por reformas previdenciárias prejudiciais ao trabalhador, pela precária universalização dos serviços de saúde e extrema focalização da Assistência social (Stein, 1997).

O governo Collor, coerente com as medidas neoliberais, procurou colocar em prática um projeto de “reconstrução” da nação, no qual buscava uma “reforma” conservadora do Estado e da administração pública, que incluía a descentralização, que entendida como transferência de responsabilidades para os governos estaduais e municipais e para as empresas e outras organizações da sociedade civil. Assim, adotou práticas clientelistas, patrimonialistas e autoritárias com a intenção de promover a privatização e a redução dos investimentos sociais (Silva, 2015).

Por outro lado, nesse momento, os núcleos de Estudo e Pesquisa das Universidades iniciaram debates acerca das políticas de saúde e de assistência social. Essas discussões contribuíram para a elaboração de seus projetos de Lei, como base para a criação de um Sistema Único e Descentralizado de ambas as políticas. (Pinheiro e Guimarães, 2021). Os setores progressistas da sociedade civil se opunham às medidas supracitadas. Defendiam que o poder administrativo fosse descentralizado de forma democrática, a fim de redistribuir

competências administrativas, financeiras e políticas entre os entes federados e, também, entre Estado e sociedade civil (Silva, 2013).

Collor reduziu o papel e tamanho do Estado, contribuiu para retração e estagnação da economia, a desregulação dos mercados, e abertura comercial e financeira (Silva, 2013). Nesse contexto, inicia-se no Brasil o regime de acumulação flexível, que surgiu nos países de capitalismo avançado nos anos 1970. Este regime de flexibilização dos processos e mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo geraram uma alta taxa de desemprego “estrutural”, aumento da pobreza e da desigualdade social, entre outras expressões da “questão social” (Harvey, 2011).

O insucesso do plano econômico de Collor, a continuidade do regime de alta inflação, o envolvimento do presidente em casos de corrupção e o seu afastamento da presidência, por um impeachment, culminaram na consolidação do neoliberalismo no Brasil (Maranhão, 2004).

Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994), Vice de Collor que assumiu a presidência após o seu afastamento, se empenhou na implantação do Plano Real¹² em conjunto com o seu então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC). Tal Plano respeitava as normas do programa de estabilização econômica do FMI e as “reformas” propostas pelo Banco Mundial (BM). O governo de Itamar incorporou o princípio da descentralização em leis e normas referentes às políticas sociais. A criação da Lei 8.742¹³, ou LOAS, em 1993, que regulamentou essa política como um direito social (Silva, 2013).

Conforme alude Silva (2013), a regulamentação da LOAS marcou um momento crucial para a efetivação da Política de Assistência Social no Brasil. A própria lei delineava o Ministério do Bem-estar Social (MBES) como a entidade federal encarregada da organização. Além de ter estabelecido órgãos correspondentes nos estados para gerir a assistência em nível local. Em paralelo, a legislação demandou a criação de conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e da União, compostos por representantes governamentais e não governamentais, como instâncias deliberativas no gerenciamento e controle da Política de Assistência Social.

No entanto, apesar do significativo avanço que a aprovação da lei apresentou para a

¹²Foi lançado em 28 de fevereiro de 1994 e tinha como meta o ajuste fiscal. Dentre as medidas adotadas durante o governo de FHC relacionadas ao Plano Real, destacam-se a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, que instituiu o Real como moeda oficial do Brasil, e a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, que alterou o Código Tributário Nacional.

¹³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm

Assistência Social, sua efetiva aplicação não foi assegurada, especialmente devido ao contexto político e ideológico vigente. Silva (2013) reforça que a LOAS estava permeada por uma visão universalista, que defendia os princípios constitucionais de descentralização política e administrativa, participação ativa da sociedade e a responsabilidade primária do Estado.

A instituição dos Conselhos de Assistência Social em esferas municipal, estadual e nacional representou um avanço significativo viabilizado pela LOAS. Estes órgãos foram idealizados como importantes ferramentas de controle e participação social, de modo a promover uma representação equitativa tanto do governo quanto da sociedade, abrangendo profissionais da área de assistência social e os beneficiários diretos dos serviços. A criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 1994, em escala nacional, tinha a expectativa de promover uma reestruturação considerável neste setor (Silva, 2013).

Entretanto, Silva (2013) explicita que a prática revelou uma disparidade entre a promulgação da lei e sua aplicação efetiva durante o governo de Itamar Franco. As ações persistiram majoritariamente sob a égide do então Ministério do Bem-estar Social, da LBA, da Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE)¹⁴ e do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CIBIA)¹⁵, realizadas por meio de convênios diretos. Portanto, embora a LOAS tenha representado um avanço legal e estrutural significativo para a assistência social no Brasil, sua implementação enfrentou desafios na esfera governamental.

No Art. 5 da LOAS, a organização da Assistência Social tem como base as seguintes diretrizes:

- “I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

¹⁴ A CORDE foi um órgão vinculado ao Ministério do Bem-estar Social no Brasil. Sua principal função era promover a integração das pessoas com deficiência na sociedade, coordenando políticas e ações voltadas para esse grupo. A CORDE desempenhou um papel importante na formulação e implementação de medidas para garantir os direitos e a inclusão das pessoas com deficiência no país.

¹⁵ O CIBIA foi uma entidade atuante no contexto brasileiro, voltada para questões relacionadas à infância e à adolescência. Este centro desempenhava um papel significativo na formulação e execução de políticas, programas e ações direcionados para o bem-estar, proteção e desenvolvimento desses grupos etários. Sua atuação estava centrada na promoção de direitos, saúde, educação e assistência social para crianças e adolescentes, visando garantir-lhes condições dignas de vida e oportunidades adequadas para seu crescimento e desenvolvimento integral.

III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (Brasil, 1993)”

Todavia, ao considerar os processos de descentralização das políticas sociais, observa-se que não existiu, de fato, uma política de descentralização durante o governo Itamar. A crise que se expressou no governo federal desencadeou uma “descentralização caótica”, nos termos empregados por Silva (2013). Os avanços advindos da promulgação da LOAS não se mostraram suficientes para estabelecer completamente o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (SDPAS)¹⁶, conforme delineado na própria legislação. (Silva, 2013).

As conquistas a partir da promulgação da Constituição de 1988, das leis e políticas sociais enfrentaram esse contexto neoliberal. A década de 1990 foi marcada pelo plano de estabilização macroeconômica e controle da inflação enquanto as demais demandas, inclusive as sociais, tiveram importância e debates reduzidos (Castelo, 2012).

O mandato de FHC (1995-2002) na presidência da República favoreceu os interesses da burguesia brasileira, associados a grupos internacionais. O presidente adotou um conjunto de medidas voltadas à financeirização, à desindustrialização e à privatização de empresas, estatais e serviços públicos. Seu Governo foi voltado a transformar o “modelo burocrático” da administração pública, para um “modelo gerencialista”, a partir da execução do Plano Real, iniciado durante o governo Itamar Franco. Além de, promover a contrarreforma do Estado, com principais proposições condensadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado ainda no primeiro semestre de 1995 (Silva, 2014).

Dentre os principais componentes que orientaram a contrarreforma do Estado convém destacar: a separação entre os órgãos formuladores das políticas públicas (de caráter centralizado), e as unidades executoras dessas políticas (de caráter “descentralizado”, ou seja, desconcentrado); a distinção entre as unidades descentralizadas que executam atividades exclusivas do Estado (delegação); e a transferência dos serviços sociais e científicos competitivos para o setor “público não estatal” (privatização) (Silva, 2012).

Silva (2013) observou que ao longo do Governo FHC, apresentou-se uma postura contrária aos princípios constitucionais que orientam a Política de Assistência Social, resultando na ausência de um sistema plenamente descentralizado e participativo. Essa

¹⁶ O SDPAS, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), refere-se ao modelo proposto pela legislação para promover a descentralização e a participação social efetiva na gestão e controle das políticas de assistência social no Brasil.

tendência foi evidenciada logo no início do seu mandato, por meio da Medida Provisória (MP) nº 813 de 1995¹⁷, que propôs uma reforma ministerial reestruturando toda a organização institucional.

Essa MP teve repercussões significativas, incluindo a extinção do então MBES, incorporando novamente a política ao Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio da Secretaria de Assistência Social (SAS), responsável pela elaboração e execução da política em nível federal. Além disso, a MP resultou na extinção da LBA e de outras entidades governamentais, ignorando o patrimônio acumulado em relação às atividades que vinham sendo desenvolvidas no campo da assistência social e sem que outra instituição de abrangência nacional fosse constituída.

No período do governo FHC, três notáveis Conferências Nacionais de Assistência Social marcaram uma importante trajetória no cenário político do Brasil. A primeira, realizada em dezembro de 1995, em Brasília, sucedeu uma série de encontros estaduais e municipais em todo o país. Este evento inaugural, designado como I Conferência, assumiu um papel proeminente como uma plataforma de oposição e resistência às iniciativas governamentais (Silva, 2013).

Diversas entidades e organizações, que desempenharam papéis fundamentais na consolidação desse evento representativo, uniram forças por intermédio do CNAS para viabilizar essa conferência. Entre elas: o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), a Associação Nacional de Serviço Social dos Funcionários do INSS (ANASSELBA), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) (Sposati, 2008).

De acordo com Pinheiro (2008), esse evento marcou um momento de oposição e, também, catalisou uma mobilização entre os secretários municipais de assistência social. Os membros do Movimento de Assistência Social (MAS)¹⁸, uniram-se para reivindicar o direito de indicar um representante para o CNAS.

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/813.htm

¹⁸ “O movimento incluía entidades representativas da categoria dos assistentes sociais, assim como núcleos de estudo e pesquisa de universidades. Além disso, contava com segmentos do movimento sindical e organizações dos trabalhadores da área, profissionais de instituições federais, estaduais e municipais, bem como indivíduos engajados em outras políticas que passaram a direcionar suas atenções para a assistência social. Esse grupo uniu-se em torno de causas relacionadas à defesa dos direitos e interesses difusos. A colaboração conjunta destes atores foi um fator essencial no progresso e na luta por avanços nessa política” (Pinheiro, 2008).

Silva (2013) salienta que essa iniciativa foi fundamental, pois deu origem ao Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), um movimento precursor que posteriormente inspirou a união dos secretários estaduais, culminando na formação do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS), que também obtiveram o direito de indicar um representante para o CNAS, consolidando e fortalecendo a representação desse segmento.

A realização da II e da III Conferência Nacional de Assistência Social esteve ameaçada devido a mudanças na periodicidade desses eventos, estipuladas pela MP nº. 1470-30, de 1997. Antes previstas para terem periodicidade bienal, passaram a ser, pela MP, realizadas quadrienalmente. Essas modificações representaram uma ameaça direta às oportunidades de debate e reivindicação oferecidas por essas conferências, as quais se tornaram espaços estratégicos para críticas e demandas em relação à efetivação das políticas de assistência social em conformidade com os princípios constitucionais.

O MAS manifestou-se vigorosamente em defesa da aprovação dos instrumentos normativos da Política de Assistência Social, notadamente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e as Normas Operacionais Básicas (NOBs) 1 e 2. Esses documentos eram resultado de intensas batalhas travadas especialmente pela sociedade civil, conforme observado por Boschetti (2003).

A alteração na periodicidade das Conferências Nacionais de Assistência Social representou um revés significativo, ameaçando um espaço fundamental para discussões críticas e para a consolidação das demandas em prol da efetivação das políticas sociais. O Movimento de Resistência Política, juntamente com diversos setores da sociedade civil, uniu-se em defesa dos instrumentos normativos que fundamentam a política de assistência social, destacando a importância desses dispositivos para a garantia dos direitos e a efetivação das políticas sociais preconizadas na Constituição.

Dessa forma, as Conferências Nacionais de Assistência Social durante o governo FHC representaram, não apenas foram espaços de debate e reflexão, mas também se tornaram palcos de articulação política e surgimento de movimentos que se revelaram cruciais para a representatividade e atuação efetiva dos gestores municipais e estaduais no contexto da

assistência social no Brasil.

A descentralização promovida por FHC, ligada às estratégias de desconcentração de funções, delegação e/ou de privatização de serviços, intensificou o crescimento do chamado terceiro setor¹⁹. Esta evolução impactou na desconstrução da universalidade e mercantilização dos direitos sociais (Montaño, 2005).

O BM procurou estabelecer “parcerias” com as Organizações Não Governamentais (ONGs)²⁰ do terceiro setor para a execução de serviços sociais. O Programa Comunidade Solidária (PCS)²¹, a Lei 9.608/98²² e a Lei 9.790/99²³ são exemplos de incentivos públicos para essas organizações da sociedade civil. Mesmo diante da resistência política de setores progressistas da sociedade, os direitos sociais passaram a ser comercializados e empregados em forma filantrópica ou como benemerência do Estado (Silva, 2012).

Os organismos multilaterais são os principais divulgadores e defensores da descentralização no mundo, compreendida por eles como a transferência de responsabilidade para determinadas organizações da sociedade civil e para os governos estaduais e municipais. Dessa forma, para eles a descentralização não constitui redistribuição de poder, na perspectiva de contribuir para uma gestão pública democrática e fortalecer, assim, os processos de transformação da sociedade. Na maior parte dos países capitalistas, a descentralização, ao contrário, tem sido utilizada como estratégia voltada à desconcentração, delegação, devolução e privatização ou desregulação (Silva, 2012).

Nota-se que a influência desses organismos, tanto no plano de estabilização da economia do país e na contrarreforma do Estado iniciada no governo FHC, contribuiu para que os municípios perdessem grande parte de seus recursos fiscais, mesmo possuindo

¹⁹O chamado “terceiro setor constitui-se na esfera de atuação pública não-estatal, formado a partir de iniciativas privadas, voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum. Nesta definição, agregam-se, estatística e conceitualmente, um conjunto altamente diversificado de instituições, no qual incluem-se organizações não governamentais, fundações e institutos empresariais, associações comunitárias, entidades assistenciais e filantrópicas, assim como várias outras instituições sem fins lucrativos.” Fonte: BNDES - RELATO SETORIAL Nº 3 AS/GESET, 2001.

²⁰“Grupo social organizado, sem fins lucrativos, constituído formal e autonomamente, caracterizado por ações de solidariedade no campo das políticas públicas e pelo legítimo exercício de pressões políticas em proveito de populações excluídas das condições da cidadania” Fonte: site da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais). Disponível em: (www.abong.org.br)

²¹Criado pelo Decreto Nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Tem o objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm

²²Criada em 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9608.htm

²³Criada em 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm

inúmeras responsabilidades sociais. Esses cortes dos recursos municipais ocorreram particularmente com a criação dos mecanismos político-financeiros do Plano Real, entre eles a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²⁴ e a Desvinculação das Receitas da União (DRU)²⁵. Esses dois mecanismos incentivaram o corte de gastos com políticas sociais e a valorização da acumulação do capital, sobretudo financeiro (Barreto, 2017).

Os municípios tiveram suas competências limitadas, pois dependiam das funções delegadas pela União e pelos estados. Atrelado a isso, as privatizações e terceirizações das ações públicas e o incentivo às práticas solidárias se intensificam em todas as esferas governamentais. Isso ocorre em um contexto em que se identifica um processo de “metropolização” da pobreza que acentua desemprego urbano, a piora no sistema de transporte nas grandes cidades, o crescimento da desigualdade e da pobreza metropolitanas, e o aumento da violência nas periferias (Abrucio, 2005).

Em relação à assistência social, FHC criou, no ano de 2001, o Cadastro único²⁶ com a proposta de identificar e caracterizar as famílias de baixa renda, a fim de subsidiar a implementação de políticas públicas em esfera federal, estadual e municipal. Além disso, caminhou à margem da LOAS, quando criou os programas com princípios da seletividade, da focalização e da restrição do gasto assistencial (Boschetti, 2003) e com estratégia de delegação de responsabilidades para os governos estaduais e municipais, a exemplo do Programa Comunidade Solidária²⁷, Bolsa Escola²⁸, Bolsa Alimentação²⁹ e o Auxílio Gás³⁰ (Yazbek, 1996).

²⁴A lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

²⁵DRU é um mecanismo que permite ao governo aplicar os recursos destinados à Seguridade Social em despesas consideradas prioritárias, na formação de superávit primário e para o pagamento de juros da dívida pública. Fonte: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru> LRF é a lei Complementar da lei nº 101, de 4 de maio de 2000. Determina os parâmetros para o gasto público dos estados e municípios. Fonte: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal

²⁶ Criado pelo DECRETO Nº 3.877, DE 24 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3877.htm

²⁷O Programa Comunidade Solidária tinha por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispunham de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza.

²⁸Criado pela Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001. participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais.

²⁹O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde: “Bolsa-Alimentação” instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1 de 6 de setembro de 2001, é um instrumento de participação financeira da União na complementação da renda familiar para melhoria da alimentação e destina-se à promoção da melhoria das condições de saúde e nutrição.

³⁰Regulamentado pelo decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda.

O neoliberalismo da década de 1990 sofreu desgaste após o fraco desempenho da macroeconomia que afetaram diretamente nas expressões da “questão social”. Esta época gerou baixas taxas de crescimento, crises cambiais, aumento das dívidas públicas internas e dos déficits públicos. Esses efeitos da economia, vinculados à precarização das relações trabalhistas e com a privatização dos serviços públicos acarretaram o aumento do desemprego estrutural e da pobreza. Além disso, uma considerável perda de direitos sociais, ao mesmo tempo, como será visto adiante, são implantados os primeiros programas federais de transferência monetária.

A partir dos primeiros indícios de esgotamento do neoliberalismo ocorre um duplo movimento na política regional do país, de um lado as classes dominantes e do outro as classes subalternas. A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, é um exemplo disso (Castelo, 2012).

O Programa de Governo de Lula, quando ainda candidato, já previa uma organização para área social a partir de três eixos: combate à fome; renda mínima, e política de assistência social. A proposta de comprometimento com a universalização dos direitos, a partir do sistema único descentralizado e participativo indicava uma agenda política de governo voltada para a área “social” (Silva, 2013).

A chegada do PT à presidência, portanto, gerou na esquerda brasileira esperança de representatividade. A eleição de Lula como presidente da República (2003-2010) inaugurou no Brasil o neodesenvolvimentismo³¹, ou novo desenvolvimentismo, que surgiu no século XXI após o esgotamento do neoliberalismo (Maranhão, 2014).

O discurso de posse de Lula reiterou seu compromisso com a área social ao enfatizar que daria prioridade ao combate à fome e a miséria, através da implantação do “Programa Fome Zero”³² e do Programa Bolsa Família (PBF), a partir da unificação dos programas executados durante o governo FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) (Silva, 2013). Esses programas representaram uma mudança quantitativa e qualitativa em direção à instauração de uma política pública de transferência monetária. No mesmo ano, o Cadastro Único foi integrado ao Programa Fome Zero. A partir desse momento passou a ser empregado na identificação das famílias contempladas pelo Bolsa Família e

³¹ O termo “neodesenvolvimentismo” foi cunhado por Bresser-Pereira (2009) para descrever uma abordagem contemporânea na política econômica latino-americana, enfatizando a combinação de políticas de crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social. Este conceito tem sido objeto de análise e discussão na economia política contemporânea na América Latina.

³² Consistiu em um programa voltado à política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira (Yazbek, 2004.)

outros programas sociais federais, mas também estaduais e municipais.

Em termos de estrutura institucional, o Presidente Lula criou, em seu primeiro ano de mandato, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) e uma Assessoria Especial de Mobilização do Programa Fome Zero, além de reativar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)³³, com vistas à elaboração e implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar (Barreto, 2017).

Além disso, criou o Ministério de Assistência Social (MAS), que significou o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social. No entanto, priorizou a criação de secretarias focalizadas na articulação e avaliação das políticas e voltadas à gestão e atendimento da população prioritária (à mulher, às pessoas com deficiência, a crianças e adolescentes, aos idosos) (Silva, 2013).

Apesar de demonstrar oposição à política executada por FHC, deu continuidade ao modelo de política econômica aplicado por esse, embasado nas metas de inflação, câmbio flutuante, ajuste fiscal permanente, entre outras. Ao assumir esse posicionamento, Lula estava compactuando com os interesses da classe dominante (Castelo, 2012).

A transformação político-ideológica do PT pode ser verificada já durante a campanha eleitoral de Lula para presidente, quando se uniu aos setores capitalistas nacionalistas e, inclusive, colocou o empresário José Alencar como candidato a vice-presidente e sua chapa. Durante essa campanha, o PT divulgou a “Carta ao Povo Brasileiro”, onde assumiu o compromisso de não romper com os contratos firmados pelo presidente que o antecedeu. Nessa carta, Lula demonstrava aliança com grandes empresas, potências imperialistas e com as instituições do capital financeiro, entre elas o FMI, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização Mundial do Comércio (OMC) (Silva, 2012).

Nessa lógica, Lula manteve a política econômica do governo FHC no seu primeiro mandato. Sob as orientações do BM, deu continuidade ao modelo de proteção social do governo anterior, com a execução de programas de transferência monetária em detrimento das políticas sociais permanentes, como Saúde e Educação (Silva, 2012).

No mesmo ano da sua criação, o MAS publicou a versão final da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que originou a fundação do SUAS, “mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS” (Monnerat e

³³ Foi um órgão colegiado brasileiro, criado em 1993, durante o governo de Itamar Franco. Tinha como objetivo formular e monitorar políticas voltadas para a garantia da segurança alimentar e nutricional no país. Foi extinto recentemente, em 2019, durante o governo de Jair Bolsonaro, por meio de uma medida provisória.

Souza, 2011, p. 46). Antes da criação deste Ministério dedicado, a Assistência Social operava dentro de estruturas mais amplas, muitas vezes compartilhando espaço com outras pastas governamentais. A demanda por um órgão exclusivamente dedicado a essa área ganhou força ao longo do tempo, respaldada por discussões em fóruns especializados e pelo engajamento de diversos setores da sociedade.

Ao estabelecer um Ministério específico, o governo não apenas atendeu a uma reivindicação premente, mas também conferiu maior autonomia e destaque à política de Assistência Social. Essa mudança estrutural não apenas reconheceu a importância crescente desta área, mas também facilitou a implementação de medidas inovadoras.

Dentro dessa nova estrutura institucional, foram gestadas diversas ações consideradas "inovadoras" para o campo da assistência social. Uma notável contribuição desse período foi a inclusão do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF)³⁴ no Plano Plurianual (PPA) do governo para o período de 2004-2007 (Silva, 2013).

Assim, a criação do Ministério dedicado à Assistência Social não apenas atendeu a uma demanda histórica, mas também desencadeou uma série de iniciativas inovadoras que moldaram positivamente o panorama da política social no país. Esta mudança estrutural não apenas conferiu um status mais elevado à Assistência Social, mas também estabeleceu as bases para futuras melhorias e avanços nesse setor essencial para o desenvolvimento social e humano.

No entanto, no governo Lula a política de Assistência Social passa a ser o foco principal das políticas sociais, esse fenômeno denominado como “Assistencialização” da Proteção Social contribui para a privatização e sucateamento dos serviços sociais. Dessa forma, ao executar políticas sociais focalizadas e emergenciais, na perspectiva da lógica da descentralização da “Era FHC”, Lula contribuiu para a acumulação capitalista, principalmente a do capital financeiro. (Pastorini e Galizia, 2012).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, conforme discutido por Silva (2013), representou um marco significativo em relação às diretrizes que norteiam a Assistência Social no Brasil. Entre as diversas deliberações, destaca-se, sem dúvidas, a proposta primordial para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esta proposta alinhava-se com os princípios constitucionais e com a Lei Orgânica da Assistência

³⁴ Previsto como uma das ações estratégicas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993, e regulamentado pelo Decreto nº 6.307/2007. O PAIF é uma diretriz operacional que visa oferecer serviços socioassistenciais às famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social, promovendo sua inclusão e fortalecimento. Seu funcionamento e diretrizes operacionais são estabelecidos por normativas e orientações técnicas do Ministério da Cidadania.

Social (LOAS), delineando um sistema descentralizado, organizado de forma regionalizada e hierarquizada com base territorial.

Essa decisão estabeleceu os alicerces fundamentais para o processo de formulação do SUAS, cuja responsabilidade inicial recaía sobre o MAS. Entretanto, em meio à reforma ministerial promovida pelo Presidente Lula em janeiro de 2004, essa incumbência foi transferida ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A proposta de um Sistema Único de Assistência Social, conforme apontado por Silva (2013), refletiu não apenas a necessidade de adequação às normativas constitucionais e legais, mas também a busca por uma estrutura mais eficaz e integrada na oferta de serviços socioassistenciais. A descentralização, a regionalização e a hierarquização territorial do sistema foram delineadas como estratégias-chave para uma melhor distribuição de recursos e para uma atuação mais próxima das demandas e realidades locais.

A transferência da responsabilidade pela condução desse processo para o MDS evidenciou não apenas uma mudança administrativa, mas também uma estratégia política para fortalecer o papel desse órgão na implementação de políticas sociais abrangentes.

Em suma, as deliberações da Conferência de Assistência Social, conforme destacadas por Silva (2013), não apenas propuseram a criação do SUAS, mas também delinearam as bases estruturais e operacionais para uma abordagem mais integrada e eficiente na oferta de assistência social no Brasil, estabelecendo um marco essencial na história das políticas sociais do país.

A descentralização do governo Lula era baseada na desconcentração, delegação e privatização, embora setores progressistas da sociedade defendessem uma real descentralização do poder. Essa redistribuição de funções foi acompanhada de uma centralização na tomada de decisões pelo governo federal e na dependência de repasse de recursos aos municípios para execução das políticas públicas, o que tornou a maioria dos municípios dependentes e com baixa autonomia (Silva, 2012).

No entanto, Lula obteve destaque no seu mandato a partir da promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (LCP)³⁵, a Primeira Conferência Nacional das Cidades, a criação do Conselho Nacional das Cidades, do Plano Plurianual (PPA)³⁶ e do Sistema Único de Assistência Social. Tais instrumentos incluem alguns importantes dispositivos que podem, a

³⁵Lei nº 11.107 criada em 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

³⁶“[...] propõe a promover um desenvolvimento econômico e social, a partir da criação e implementação de políticas públicas direcionadas ao “combate” às desigualdades regionais e sociais, à estabilização macroeconômica, ao crescimento sustentável e à gestão democrática e participativa.” (Silva, 2012, p. 68)

depender das condições objetivas, fortalecer a cooperação entre a União, os estados e os municípios, principalmente nas regiões metropolitanas e nas menos desenvolvidas e a participação popular. Ressalta-se que o SUAS trouxe inovações fundamentais para o campo da Assistência Social (Silva, 2012).

Dilma Rousseff foi eleita presidente da República em 2010, seu mandato manteve o modelo econômico e a centralização política e financeira do Governo Lula, assim como as estratégias de indução aos governos estaduais e municipais, como, por exemplo, o “Pacto contra a Miséria”. Essa presidenta promulgou a Lei de nº 12.435/11³⁷ que representa um avanço para o SUAS. Porém a real efetivação dependia da implantação de uma política econômica que desse condições para efetivar este Sistema, como também da articulação das três esferas do governo e da participação de setores progressistas da sociedade.

Contudo, a ênfase governamental de Dilma no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) foi uma estratégia gerencial sem muitas inovações, pois as propostas contempladas no Plano já existiam nos governos de Lula. As políticas sociais destes governos tinham tendência individualistas de financiamento e de monetarização/monetização (Mauriel e Godinho, 2015).

Nessa perspectiva, o governo Dilma utilizou o PBSM como uma ferramenta de “enfrentamento à pobreza”, para fortalecer o PBF e intensificar o acesso aos serviços essenciais, com vistas a superação da extrema pobreza. O Plano investiu na modernização técnica e teórico-jurídica da gestão da política de assistência social, com um aporte técnico-instrumental, através de sistemas informatizados de avaliação e mecanismos de gestão administrativa e financeira.

Ressalta-se que políticas e programas sociais dos governos Lula e Dilma como o PBF, por exemplo, ao considerar a política conservadora dos governos do PT à época, visavam “enfrentar” a pobreza e não “erradicar”. Nota-se que a conjuntura política dos anos de 1990 e início dos anos 2000 trouxe implicações significativas à Política de Assistência Social brasileira. Ao reconhecer as contradições, os avanços e os continuísmos da política de assistência social na era Lula e Dilma, reconhecemos a formação social brasileira, pautada na modernização conservadora (Yazbek e Raichellis, 2018).

Para Castro (2019) dois ciclos referentes à implementação do SUAS merecem destaque: o primeiro entre 2005 e 2011, quando foi criado e, também, a partir da reformulação da LOAS. O segundo iniciou-se em 2012 e foi até 2016, quando o processo de consolidação do sistema foi interrompido pelo golpe institucional midiático e jurídico que

³⁷ Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

possibilitou a ascensão de Michel Temer, então vice-presidente de Dilma Rousseff, à Presidência da República (2016-2018). A primeira etapa demonstra avanços para a PAS. No entanto, desde o golpe, nota-se um retrocesso ostensivo, com contrarreformas neoliberais, retirada de direitos sociais e desmonte do Sistema de Proteção Social (Silva, 2017).

Temer instituiu, de forma arbitrária, um projeto conservador de desestruturação da seguridade social, reforçado pela Emenda à Constituição PEC nº 241/2016, posteriormente denominada Emenda Constitucional nº 95, políticas sociais, incluindo a assistência social, uma vez que houve restrições orçamentárias significativas para investimentos nessa área. O Novo Regime Fiscal (NRF) estabeleceu limites para as despesas, de maneira que o crescimento anual dos gastos não pode ultrapassar a taxa de inflação de 2016, por vinte anos.

Um estudo do IPEA, vinculado ao Ministério do Planejamento, revelou a projeção da perda real dos recursos destinados à PAS ao longo de 20 anos. Essa perda decorre não apenas da diminuição do poder de compra ocasionada pela inflação, mas também do congelamento desses recursos, resultando em uma redução significativa do alcance e dos resultados das políticas sociais (Brasil, 2019).

O estudo indica que, em uma década, a Assistência Social deixará de receber cerca de 38 bilhões de reais, representando uma redução de quase 68% nesse período. Ao longo de 20 anos, essa redução alcançará 46%, ou seja, menos da metade do valor atual, resultando em uma economia para o Governo de 94 bilhões de reais às custas da assistência àqueles que mais necessitam. Esse cenário é identificado como a "PEC da Morte", ressaltando o impacto alarmante da política proposta. É relevante destacar que esse estudo é realizado por economistas ligados a um órgão governamental.

Figura 1 - Impactos da Emenda Constitucional de 2016



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apud Brasil, 2019, p. 06

O congelamento inviabilizou, portanto, a vinculação dos recursos para as políticas sociais, dificultando o atendimento das demandas da população mais vulnerável. A restrição orçamentária gerou debates sobre a priorização de gastos e a necessidade de buscar alternativas para garantir a continuidade e efetividade dos programas e serviços de assistência social diante desse cenário de limitação financeira (Carneiro, Araújo e De Araújo, 2019).

Além de manter os recursos congelados, segundo o Colegiado Nacional de Gestores Municipais (CONGEMAS), Temer deixou de realizar repasses devidos aos municípios, resultando em uma dívida acumulada, conforme pode ser observado em vermelho na imagem abaixo.

Figura 2 - Redução do repasse de recursos federais e descontinuidade do financiamento da União durante o governo Temer.



Fonte: Colegiado Nacional de Gestores Municipais/CONGEMAS. Abril/2019.

Dessa forma, a partir da análise do contexto socioeconômico e político do golpe de 2016, percebe-se que Temer impôs os ditames do neoliberalismo à sociedade brasileira, com ações de redução do Estado e destituição dos direitos sociais, um cenário de ampliação da desigualdade e desconstrução do SUAS.

Destacam-se desmontes significativos durante o governo Temer, tais como: modificações nas regras de acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais e na sua desvinculação do valor do salário mínimo, como o BPC; descaracterização da Assistência Social como uma política, pela realocação nacional de ações e serviços (combate à droga, desenvolvimento agrário e operação de benefícios previdenciários); diminuição da cobertura do PBF; e, por fim, o da rede de atendimento da Assistência Social em territórios com poucas agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Carneiro, Araújo e De Araújo,

2019).

Os benefícios de transferência monetária (PBF e BPC) tornaram-se alvo de sistemático controle durante o governo Temer, com a proposta de reduzir os gastos sociais e reduzir a dívida pública. A exigência de inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro único e a ampliação do rigor na fiscalização do PBF, por exemplo, constituíram estratégias de suspensão e cancelamento de benefícios, numa lógica controladora e punitiva. (Costa, 2019) e não na perspectiva de maior inclusão em uma rede abrangente de proteção social.

Portanto, houve uma descontinuidade em algumas políticas sociais importantes. Embora os benefícios não tenham sido extintos, não receberam o mesmo nível de atenção e investimento que poderiam ter fortalecido seu impacto positivo na redução da pobreza e desigualdade, sendo, em verdade, descaracterizados.

Por outro lado, Temer investiu na implementação do Programa Criança Feliz (PCF) durante o seu governo e repassou um valor significativo e superior para o programa, conduzido pela primeira-dama, em relação aos recursos destinados às outras frentes do SUAS (Silva, 2021).

O PCF é o maior programa de visita domiciliar (VD) do Brasil. Regulamentado pelo Decreto nº 9.579³⁸, de 22 de novembro de 2018, consiste no acompanhamento a gestantes e crianças de até 3 anos inscritas no CadÚnico e crianças de até 6 anos beneficiárias do BPC e tem como objetivo declarado fortalecer os vínculos familiares e comunitários e estimular o desenvolvimento infantil na primeira infância.

O programa foi implementado durante o governo Temer com o intuito de promover o desenvolvimento infantil por meio de visitas domiciliares a famílias em situação de vulnerabilidade. No entanto, algumas análises levantam críticas em relação a ele, tal como a falta de clareza nos resultados e na eficácia do programa. Apesar de ter sido apresentado como uma iniciativa promissora para o desenvolvimento das crianças, não houve uma avaliação detalhada e consistente dos impactos reais dessas VD. Isso levantou dúvidas sobre a verdadeira eficiência do programa em melhorar as condições de vida e o desenvolvimento das crianças.

Outro ponto de crítica foi a politização do programa, pois o PCF foi lançado em um contexto político específico, durante um governo de transição, o que gerou questionamentos sobre se o programa tinha uma base sólida de políticas públicas ou se era mais uma estratégia para ganhar apoio popular.

³⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9579.htm

A gestão da assistência social durante esse período também foi criticada pela falta de diálogo com a sociedade civil e setores especializados. A ausência de um debate amplo e participativo acerca das políticas sociais enfraqueceu a formulação de estratégias mais eficazes e inclusivas.

Além disso, houve retrocessos em direitos sociais e trabalhistas, o que impactou diretamente os segmentos mais vulneráveis da classe trabalhadora. Reformas e medidas adotadas durante esse período foram vistas como desfavoráveis às camadas mais pobres da população, aprofundando a exclusão e a desigualdade social.

A aprovação da Reforma Trabalhista em 2017, trouxe modificações significativas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tais como a flexibilização das relações trabalhistas. Isso incluiu a possibilidade de negociações individuais entre empregadores e empregados para acordos que prevaleciam sobre a legislação, o que levou à fragilização dos direitos dos trabalhadores e à precarização das condições de trabalho.

Além disso, houve a ampliação do trabalho intermitente, a terceirização irrestrita e a possibilidade de jornadas mais longas e a dificuldade para fiscalização das horas extras, o que gerou sobrecarga, exaustão e insegurança para os trabalhadores, já que poderia diminuir a estabilidade no emprego e reduzir direitos conquistados ao longo de décadas.

A reforma favoreceu os interesses dos empregadores em detrimento dos direitos e da proteção dos trabalhadores. Em síntese, as mudanças nas leis trabalhistas durante o governo Temer enfraqueceram os direitos da classe trabalhadora e aumentaram a precarização do trabalho, o que impacta diretamente nos usuários da política de Assistência Social.

A Política de Assistência Social, portanto, devido à fragmentação e fragilização da Seguridade Social, passou a protagonizar a proteção social no enfrentamento das expressões da questão social, conforme aludem Fonseca, Santos e Silva (2022). Sobre essa tendência, Mota (2007) enfatizou que:

“Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho (postulado inexistente na sociedade regida pelo capital), seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social públicas. Não se trata de uma visão estreita ou residual da política de Assistência Social – seja ela concebida como política setorial ou intersetorial – o que está em discussão é o estatuto que ela assume nessa conjuntura” (Mota, 2007, p.134-135).

Em suma, a assistência social durante o governo Temer foi marcada por cortes orçamentários, falta de investimento em políticas sociais, ausência de diálogo com a

sociedade civil e medidas que prejudicaram os mais necessitados, contribuindo para um cenário de fragilização dos programas sociais e aumento das disparidades sociais no país.

Essa tendência, como será trabalhada no capítulo dois, foi aprofundada no governo de Jair Messias Bolsonaro.

1.2 Panorama dos programas de transferência monetária condicionada federais brasileiros

O século XX é marcado mundialmente pela defesa dos programas de transferência monetária, principalmente após a Primeira Guerra Mundial, como solução para o crescente desemprego. É evidente que as propostas defendidas eram diversas e distintas uma da outra, a depender do contexto local (Monnerat, 2007).

No Brasil, a discussão na literatura acadêmica brasileira acerca de programas de transferência de renda começou por Antônio Maria da Silveira em 1975 por meio de sua proposta de Imposto de Renda Negativo³⁹. Este era inspirado numa concepção liberal de renda mínima, pois visava substituir e não complementar os sistemas de proteção social de muitos países (Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, 2011). De acordo com Suplicy, Silveira “argumentava que os novos recursos introduzidos na economia todos os anos poderiam ser distribuídos entre os mais pobres” (Suplicy, 2003, p.68).

Três anos depois, Roberto Mangabeira Unger e Edmar Lisboa Bacha (1978) lançaram um projeto denominado “Democracia para o Brasil”⁴⁰, baseado no programa citado anteriormente. Eles defendiam a implementação de uma renda mínima assegurada por meio do imposto de renda negativo, em conjunto com a reforma agrária, como os principais meios para estabelecer uma sociedade mais equitativa (Suplicy, 2003).

Silveira (1975) e Bacha e Unger (1978) consideravam a distribuição de renda condição para democracia política, destacando, segundo Suplicy (2003) a importância de políticas que visam reduzir as desigualdades sociais e econômicas, promover a participação

³⁹Proposta de política de redistribuição de renda que objetiva promover assistência financeira direta a pessoas ou famílias cuja renda esteja abaixo de um determinado nível. Em vez de cobrar impostos das pessoas em vulnerabilidade, o governo as subsidiaria, garantindo que tenham um nível mínimo de renda. (Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, 2011).

⁴⁰Tais autores propuseram que a democracia política no Brasil só poderia sobreviver e funcionar se houvesse uma redução da desigualdade e se a miséria de grande parte da população fosse eliminada. Eles destacavam a necessidade de quebrar as iniquidades sociais defendendo que a democracia deveria estar associada à redução da desigualdade social e à garantia de direitos básicos para todos os cidadãos (Suplicy, Ferreira e Carvalho, 2019).

ativa dos cidadãos e garantir a justiça social como pilares essenciais para a democracia no contexto brasileiro.

Silva e Silva e Lima (2011) apontaram momentos marcantes do desenvolvimento dos Programas de Transferência monetária condicionada no decorrer da história do Brasil. O primeiro deles ocorreu em 1991 a partir da proposta de programa de transferência de renda de Eduardo Suplicy.

A movimentação para a aprovação do Projeto de Lei 80/1991⁴¹ marcou o início desse tipo de programa no Brasil, sendo indubitável a influência direta das propostas apresentadas em 1975 e 1978. Eduardo Suplicy propôs um Programa de Garantia de Renda Mínima destinado a todos os brasileiros com 25 anos de idade ou mais. Contudo, o projeto não obteve aprovação no Senado (Silva e Silva e Lima, 2011).

O projeto de renda mínima de Suplicy propunha:

“Cada pessoa com 25 anos de idade ou mais, com uma renda mensal abaixo de US\$ 150,00 teria o direito a receber uma renda complementar igual a 30% (ou até 50%, dependendo da disponibilidade de fundos e da evolução do programa) da diferença entre aquele valor e o seu nível de renda” (Suplicy, 2003, p.68).

O segundo momento explicitado foi constituído por uma contraproposta do economista José Márcio Camargo ao projeto de Suplicy, construída a partir de críticas voltadas para famílias com crianças em idade escolar. Em 1991, Camargo definiu a faixa etária das crianças de 05 aos 16 anos e alterou, em 1993, o critério para crianças de 07 aos 14 anos de idade. Além disso, propôs um programa de renda mínima com condicionalidades de recebimento ligadas à educação (Suplicy e Cury, 1994).

Sua proposta foi baseada principalmente no argumento do alto custo de oportunidade para as famílias pobres enviarem seus filhos à escola e a baixa escolaridade como um fator limitante para o crescimento financeiro das gerações futuras, resultando em um ciclo vicioso em que a pobreza atual determina a vulnerabilidade futura. Esse auxílio para as famílias de baixa renda possibilitaria que a frequência na escola funcionasse como um mecanismo de rompimento do ciclo intergeracional da pobreza (Carnelossi, 2014).

Outro momento marcante, considerado como o terceiro na periodização feita por Silva e Silva e Lima (2011), ocorreu quando surgiram os primeiros programas de transferência de renda a nível estadual e municipal, a partir de 1995. Isto se deu em um contexto de aumento

⁴¹Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1270>

da pobreza, conciliado com um período de maior “autonomia” dos municípios e inércia do governo federal em relação a esse tipo de programa. As experiências pioneiras foram: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRMF) em Campinas⁴², o Programa Bolsa Familiar para educação (Bolsa- Escola) e Programa Poupança - Escola em Brasília⁴³, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRM) em Ribeirão Preto⁴⁴ e o Programa “Nossa Família” em Santos⁴⁵ (Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, 2011).

A década de 1990 foi decisiva para os programas de transferência monetária no Brasil. Foi criado em 1999 e implementado em 2000 o “Programa Brasil Jovem”⁴⁶, que desenvolveu dois projetos: “Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”⁴⁷ e o outro referenciado ao Centro da Juventude⁴⁸. Inclusive, no final da década, esse tipo de programa começou a ganhar campo em âmbito nacional, através da proposta do deputado Nelson Marchezan⁴⁹ de ofertar apoio financeiro aos municípios com programas de transferência de renda, aprovada em 2001, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

⁴² Criado pela Lei nº 8.261, de 6 de janeiro de 1995, da cidade de Campinas, São Paulo que instituiu o Programa de Transferência de Renda Mínima (PRTM), para famílias de baixa renda com crianças em idade escolar. O programa tem como objetivo garantir uma renda mínima sendo uma ferramenta de combate à pobreza e à desigualdade social (São Paulo, 1995).

⁴³ Criado pela Lei nº 890 de 24 de julho de 1995, do Distrito Federal que instituiu o Programa de Poupança-escola, para famílias em vulnerabilidade socioeconômica com filhos matriculados na rede pública de ensino (Brasília, 1995).

⁴⁴ Criado pela Lei nº 7.188, de 26 de novembro de 1995, de Ribeirão Preto, São Paulo que instituiu o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para famílias com filhos e/ou dependentes menores de 14 anos em vulnerabilidade social (Ribeirão Preto, 1995).

⁴⁵ Criado pela Lei nº 1.416, de 4 de outubro de 1995, Santos, São Paulo que instituiu o Programa de Apoio à Família, Programa Nossa Família, com Filhos e/ou Dependentes em vulnerabilidade. (Santos, 1995).

⁴⁶ O “Programa Brasil Jovem” foi um programa social do governo federal, criado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social no segundo mandato do governo FHC. Ele culminou no estabelecimento dos “Centros da Juventude” e na capacitação de jovens de 15 a 17 anos como “Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”, mediante a concessão de bolsa-auxílio (Carrano e Sposito, 2003).

⁴⁷ Tinha como finalidade a capacitação de jovens para atuarem como “agentes sociais” em suas comunidades. Isso foi destinado prioritariamente a jovens e egressos do Peti e em situação de cumprimento de medidas socioeducativas. Os beneficiários tinham direito ao recebimento de uma “bolsa” no valor de R\$ 45,00. (Silva, 2013, p.57).

⁴⁸ Espaço destinado a distribuir as diversas informações sobre os programas ofertados, capacitando o jovem para o mercado de trabalho e para atuar em suas comunidades na área de saúde, cultura, meio ambiente, cidadania, esporte e turismo (Silva, 2013, p.57).

⁴⁹ Foi promulgada em 10 de dezembro de 1997. A Lei nº 9.533, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que possuem programas de transferência monetária associados a ações socioeducativas. No ano seguinte foi regulamentada a concessão de apoio financeiro aos municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima, tal como estava definido na referida lei.

Antes os municípios necessitavam estabelecer convênios com o Governo Federal e não havia a exigência/condição de que estivessem associados a ações socioeducativas. Além disso, dependiam também de “emendas parlamentares”⁵⁰ dos deputados federais.

Neste ano de 2001, os programas criados na década anterior foram expandidos e novos programas federais implementados, entre eles o “Bolsa-Escola”, o “Bolsa-Alimentação”, o “Auxílio-gás”, o “Cartão Alimentação”⁵¹, o “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)”⁵² e o “Benefício de Prestação Continuada (BPC)”⁵³. A chegada dos programas de transferência monetária na União marca o quarto momento (Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, 2011).

Apesar de os programas serem assistenciais, receberem financiamento do Fundo Nacional de Assistência Social e terem sua base legal diretamente ligada à LOAS, nenhum deles estava sob a gestão da Secretaria de Estado de Assistência Social, órgão federal então encarregado da política de assistência social. A coordenação desses programas era realizada por outros ministérios, como os Ministérios da Educação, da Saúde e das Minas e Energia (Silva, 2013).

O então presidente FHC privilegiou a substituição da esperada regulação dos direitos do cidadão e das responsabilidades do Estado na esfera da assistência social por uma "nova relação solidária". Essa abordagem resultou numa interseção entre modernidade neoliberal e conservadorismo, com impactos significativos no desenvolvimento da LOAS e na implementação do Sistema Descentralizado e Participativo delineado na própria lei (Sposati, 2008).

Durante o mandato de FHC:

“A agenda do governo visou, preferencialmente, mitigar os efeitos de uma suposta desagregação social, com escolhas que tinham como base: seletividade e focalização das políticas sociais; centralismo decisório; fragmentação programática;

⁵⁰ “Propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições.” Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>

⁵¹ Programa de transferência de renda do Governo Federal, criado em 2001 que estabeleceu uma concessão de um cartão magnético, que era recarregado todo mês, para ser utilizado na obtenção de alimentos em estabelecimentos comerciais credenciados (BRASIL 2004).

⁵² Teve início, em 1996, como ação do Governo Federal, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para combater o trabalho infantil. Em 2005 foi integrado ao Programa Bolsa Família, o que trouxe mudanças significativas para o aprimoramento da gestão da transferência de renda.

⁵³ Previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é a garantia de um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou a pessoa com deficiência de qualquer idade.

pulverização de recursos; direito como favor ou ajuda emergencial prestada sem regularidade; ausência de regras claras ou sistematização de atribuições; restrição de interlocução democrática entre Estado e sociedade, entre outras particularidades” (Brasil, 2010, p.41).

O primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva marcou também o desenvolvimento dos Programas de Transferência Monetária Condicionada, sob outra configuração e perspectiva. Em 2003, Lula unificou os programas da era FHC, o que originou um programa de transferência monetária de abrangência nacional, o Programa Bolsa Família.

Esse ano marcou o início do quinto momento na evolução dos Programas de Transferência Monetária no Brasil, em que se pode destacar um conjunto de mudanças voltadas para a construção de uma Política Pública de Transferência Monetária de alcance nacional (Silva, 2007).

Como estratégia central contra a fome no país, foi criado o Programa Fome Zero em 2003, com o intuito de promover o combate à fome e à miséria. Destacando uma visão multidimensional da fome, o Fome Zero reconheceu-a não apenas como uma questão de falta de alimentos, mas também como uma manifestação da segregação socioeconômica. Nesse contexto, buscava não apenas fornecer alimentos às pessoas que passavam fome, mas também auxiliar no desenvolvimento socioeconômico (Brasil, 2010).

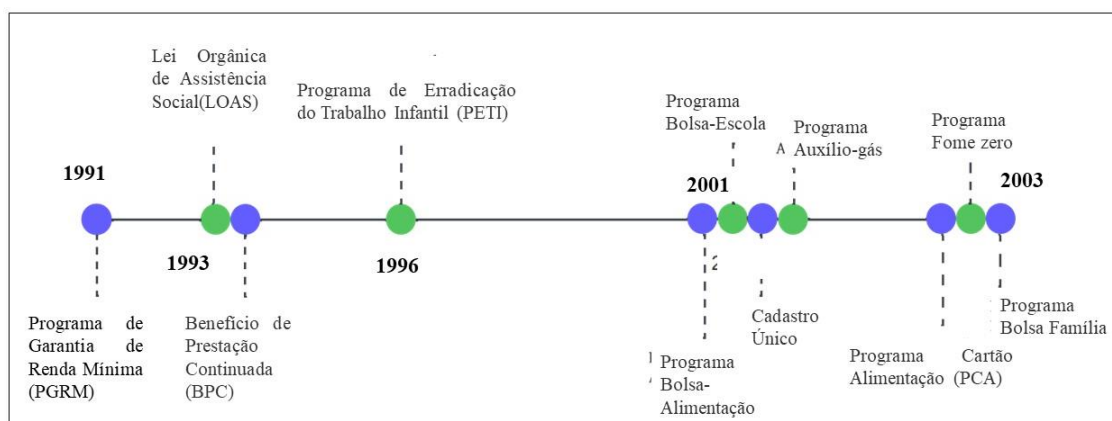
Para isso, colaborou com uma série de ações estratégicas socioeconômicas e educativas como transferência de renda a partir do programa Bolsa Família e “questões ligadas à produção, comercialização e conservação de alimentos, educação alimentar, preservação do meio ambiente, geração de emprego e renda, distribuição de terras e crédito para ampliação da oferta rural” (Nabuco; Souky, 2004, p.83 *Apud* Brasil, 2010, p.49).

O PBF foi criado ao unificar os programas de transferência de renda existentes no Brasil. Essa união foi baseada em um diagnóstico sobre os programas sociais brasileiros realizado durante a transição de governo de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Inácio Lula da Silva, no terceiro trimestre de 2002 (Silva, 2007). Nesse período:

“Foram, então, destacados, entre outros, os seguintes problemas: existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos ministérios; orçamentos alocados insuficientes; não alcance do público-alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas.” (Silva, 2007, p.1433).

O programa foi lançado em outubro de 2003 através da medida provisória nº 132⁵⁴ com a junção do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação e sancionada pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004⁵⁵. Em seguida, em 2005, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi incorporado ao PBF através da Portaria GM/MDS nº 666/051⁵⁶. A evolução desses programas pode ser observada na linha do tempo abaixo que apresenta os principais programas e iniciativas que antecederam o PBF.

Figura 3 - Principais programas e iniciativas que antecederam o PBF



Fonte: Elaboração própria baseado nas informações dos autores mencionados.

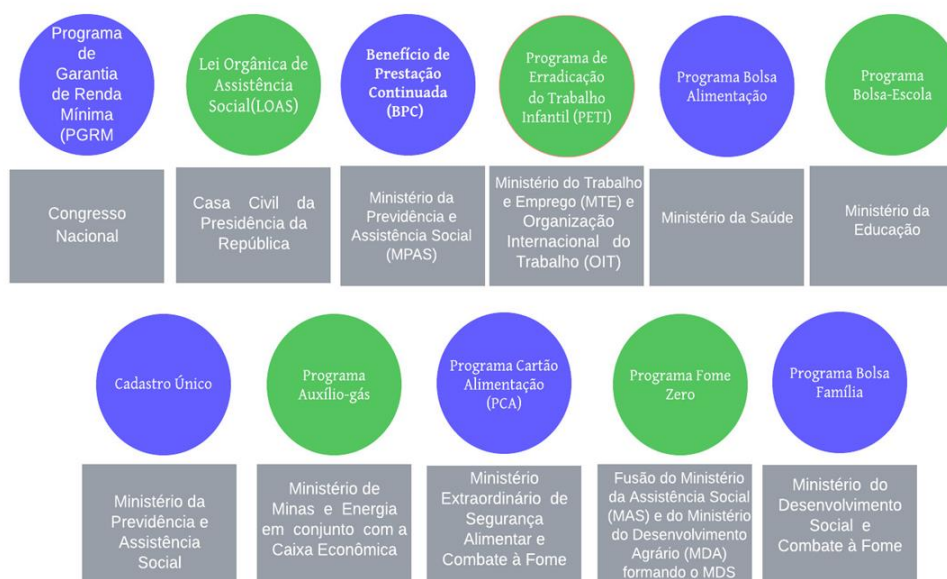
Em janeiro de 2004, houve uma centralização dos programas assistenciais em um único Ministério, o então recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), substituindo o Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Esse processo de organização ministerial dos programas enumerados anteriormente pode ser notado na figura abaixo que relaciona os programas e marcos importantes até o ano de 2004 com os órgãos responsáveis pela elaboração /administração.

⁵⁴ Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm

⁵⁵ Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm

⁵⁶ Disciplina a integração entre o Programa Bolsa-Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-666-de-28-de-dezembro-de-2005/>

Figura 4 - Órgãos responsáveis pelos programas/marcos da assistência federais até 2004



Fonte: Elaboração própria baseado nas informações dos autores mencionados.

Portanto, unir os programas e centralizar a organização contribuiu para uma desburocratização, organizando assim, a alocação de recursos, o financiamento, o acesso dos usuários e a coordenação. Além disso, esse processo promoveu também um importante aumento dos recursos orçamentários destinados aos Programas de Transferência de Renda (Silva, 2007).

Outro estágio da história dos programas de transferência monetária foi marcado a partir do reconhecimento da presidenta Dilma Rousseff, em 2011, logo após a sua posse, de que o Programa Bolsa Família era a principal estratégia do país para enfrentamento da pobreza e extrema pobreza de milhões de cidadãos (Silva e Silva e Lima, 2011). Esse período marcou o sexto momento, “instituindo o Plano Brasil sem Miséria, que articula três eixos coordenadores das ações de proteção social: transferência de renda; acesso a serviços e inclusão produtiva” (Silva *et al.*, 2012, p. 235).

O Programa Bolsa Família teve duração de dezoito anos⁵⁷ e foi mantido durante os governos presidenciais de Lula, Dilma, Temer e durante os três primeiros anos do mandato de Bolsonaro. Em consideração ao programa de transferência monetária federal brasileiro de

⁵⁷ O PBF foi retomado pelo terceiro mandato do presidente Lula pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14601.htm

maior abrangência temporal, cabe maior aprofundamento em relação a sua estrutura e gestão.

A seleção de famílias para o recebimento do benefício era feita a partir das informações registradas no Cadastro Único (CadÚnico). As famílias que respondiam aos critérios exigidos pelo programa eram selecionadas de forma automatizada pelo Ministério através do referido sistema. O CadÚnico é uma ferramenta nacional de cadastro das famílias de baixa renda no Brasil. As informações registradas no sistema são utilizadas para seleção de diversos programas (federais, estaduais e municipais) e não só para o PBF. A seleção do programa:

“Funciona a partir da combinação de quatro filtros. Primeiro, as famílias declaram sua renda ao preencher ou atualizar suas informações cadastrais. Depois, as rendas autodeclaradas são verificadas por batimentos com diversos outros registros administrativos do governo federal: nos últimos anos, o procedimento passou a ser feito antes mesmo da concessão. Em seguida, a concessão do benefício está subordinada a cotas municipais, isto é, estimativas do número de famílias pobres em cada município. Uma vez que a cota de um município é atingida, as concessões tornam-se menos frequentes, o que gera pressão sobre a gestão municipal para que melhore sua focalização. Finalmente, há publicidade do nome dos beneficiários tanto nas unidades locais de atendimento da assistência social quanto pela internet, por meio do Portal da Transparência” (Souza *et al.*, 2019, p.9).

Ainda assim, nem todas as famílias inseridas no sistema são beneficiadas. Isto ocorre porque os municípios possuem um teto máximo de beneficiários. A concessão de novos benefícios, portanto, depende diretamente da disponibilidade orçamentária e financeira e da taxa de cobertura do programa (Brasil, 2017). A taxa de cobertura do PBF era prevista com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o órgão governamental oficialmente responsável pela pesquisa do Censo, que é realizado a cada dez anos (Barreto, 2022) e, por isso, encontrava-se defasada.

O valor recebido pelos beneficiários dependia dessas informações fornecidas durante o cadastro, tais como o tamanho e composição familiar, condições de moradia, nível de escolaridade, faixa etária, renda total e per capita, entre outras. O valor mensal transferido resultava da soma de vários tipos de benefícios previstos no programa, denominados “benefício básico” e os “benefícios variáveis”.

O primeiro era pago às famílias em situação de extrema pobreza. Cabe ressaltar que os valores da renda per capita das famílias nessas situações foram alterados ao decorrer dos mandatos presidenciais. A imagem abaixo demonstra a linha do tempo das modificações dos valores correspondentes à pobreza, primeiro ponto, e o da extrema pobreza, no segundo, durante os anos (Barreto, 2022).

Figura 5 - Linha do tempo: Valores estipulados para pobreza e extrema pobreza



Fonte: Imagem extraída do artigo de Barreto (2022)

Já os benefícios variáveis eram destinados às famílias com crianças e/ou adolescentes de 0 a 15 anos, gestantes, lactantes e jovens até 17 anos (BVJ)⁵⁸. O benefício destinado às beneficiárias grávidas tinha validade de nove meses e para as nutrizes de seis meses. Cada família podia receber até cinco benefícios variáveis no total, independente se o número de elegíveis ao recebimento ultrapassasse ao permitido.

Estes benefícios tinham valores pré-estipulados, que eram atualizados ao longo dos governos presidenciais e, portanto, dependiam da legislação vigente. Além desses, era concedido um benefício extra, denominado “benefício de superação da extrema pobreza” - BSP⁵⁹ às famílias que não conseguissem superar a renda per capita da extrema pobreza, de acordo com o valor definido em cada mandato presidencial.

É válido ressaltar que o PBF não cobre apenas famílias em pobreza ou extrema pobreza. Ele é destinado às famílias com renda abaixo da linha de elegibilidade. Contanto que não exceda meio salário mínimo por pessoa, as famílias podem continuar recebendo o benefício. Isso é definido como “regra de permanência”⁶⁰ que possibilita o programa considerar a volatilidade econômica das famílias e atuar como uma ferramenta de melhora nas condições de vida, se possível. A atualização do Cadastro Único reinicia no período de até dois anos para verificar a renda familiar. Isso ajuda a garantir que as informações sejam precisas (Souza *et al.*, 2019).

Ainda segundo Souza *et al* (2019), pode-se destacar que o PBF é altamente focalizado nos mais pobres, direcionando cerca de 70% dos recursos para os 20% mais pobres da população. Além disso, as transferências do programa foram associadas a uma redução da pobreza em 15% e da extrema pobreza em 25%. Esses resultados indicam que o PBF

⁵⁸ Criado em 2007 para auxiliar as famílias com um limite de até dois jovens de 16 e 17 anos (De Souza *et al.*, 2019).

⁵⁹ Criado em 2012 e 2013 para auxiliar as famílias que ainda se encontram na extrema pobreza, mesmo depois de receberem outros benefícios do Programa Bolsa Família. O BSP é um benefício variável, que é ajustado para garantir que a renda familiar per capita atinja R\$ 70,00 (De Souza *et al.*, 2019).

⁶⁰ Definida formalmente pela Portaria nº 617/2010. Permite que durante 24 meses, o benefício básico e os benefícios variáveis sejam mantidos caso a renda não ultrapasse meio salário mínimo per capita ou três no total, desde que as famílias atualizem o Cadastro Único (Souza e Bruce, 2022).

desempenhou um papel relevante na redução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil.

Gonçalves, Froner e Meira (2023) ressaltam a importância do programa como uma ferramenta na promoção do alívio da pobreza imediata em todos os municípios. Desse modo, manifesta-se como uma resposta necessária às desigualdades geradas pelo próprio sistema econômico e social, atuando como um mecanismo de proteção social para os mais vulneráveis. Esse ponto também é destacado por Senna *et al* (2007) e pode ser visto como uma forma de enfrentar as desigualdades geradas pelo capitalismo, atuando como um mecanismo de redistribuição de renda e de promoção da inclusão social.

Souza e Bruce (2022) constataram que os efeitos do programa sobre a pobreza sofreram reduções ao longo do tempo. Até 2014, houve uma efetividade crescente na redução da pobreza, seguido por um importante queda nessa tendência (Souza e Bruce, 2022). Tal efeito é observado no mesmo período de criação da atmosfera de golpe durante o governo Dilma até a sua queda em 2016. Isso sugere que, embora o PBF tenha tido impactos positivos na redução da pobreza, esses impactos podem ter se enfraquecido ao longo do tempo.

Souza *et al* (2019) também destacam que o valor dos benefícios ainda era considerado modesto, o que pode limitar a capacidade do programa de garantir uma renda mínima adequada para as famílias mais pobres. Apesar da focalização do programa, seu orçamento ainda era relativamente pequeno em comparação com outras despesas do governo federal, o que tende a impactar a eficácia do PBF no combate à pobreza.

Mesmo com o saldo positivo na redução da pobreza, há desafios merecedores de destaque para a garantia da sua efetividade e abrangência. Um dos pontos principais é a limitação do foco do programa na renda monetária, o que pode restringir seu potencial de inclusão social, já que outras formas de vulnerabilidade, para além da renda, devem ser verificadas. Ademais, a falta de diretrizes claras para a geração de emprego e renda simbolizam relevante fragilidade do programa, evidenciando assim, a necessidade de uma abordagem mais abrangente e intersetorial para combater a origem da precariedade de inserção da população no mercado de trabalho (Senna *et al.*, 2007).

Contudo, a ligação entre o PBF e o capitalismo é múltipla e abstrusa Senna *et al* (2007) conferem o programa como uma busca de conciliação das políticas sociais de proteção com as políticas econômicas neoliberais, sem contradizer a lógica econômica. Por outro lado, também pode ser analisado como uma forma de resistência ao capitalismo, em razão de atuar como um mecanismo de proteção social para as famílias mais vulneráveis em um contexto de políticas econômicas que tendem a ampliar os hiatos sociais.

Além disso, Souza e Bruce (2022) também ressaltam que o PBF não é a única política

pública que contribuiu para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil durante esse período. Outras políticas foram implantadas e devem ser levadas em consideração, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)⁶¹.

Em seu início, janeiro de 2004, o PBF beneficiava 3.615.861 famílias, na época o valor médio do benefício recebido pelas famílias era de R\$ 72,81 e o valor total de pagamentos de benefícios repassado atingia os R\$ 263.265.315,00. Ao final do primeiro e início do segundo mandato de Lula o número de beneficiários ultrapassava os 11.007.829 e a média do valor pago havia aumentado somente aproximadamente R\$ 3,00, chegando aos R\$ 75,42. No entanto, o valor total de pagamento de benefícios repassado quase quadruplicou, alcançando R\$ 830.163.691,00 (SAGICAD, 2023).

No término do segundo mandato de Lula, 12.778.220 famílias recebiam o benefício, com valor médio de R\$ 96,97 e um repasse total de R\$ 1.239.042.080,00. Dilma inaugurou a presidência com este panorama deixado pelo presidente e em agosto de 2016, último mês de governo após o golpe de Michel Temer, o PBF beneficiava 13.847.958 de famílias com benefício médio de R\$ 182,62.

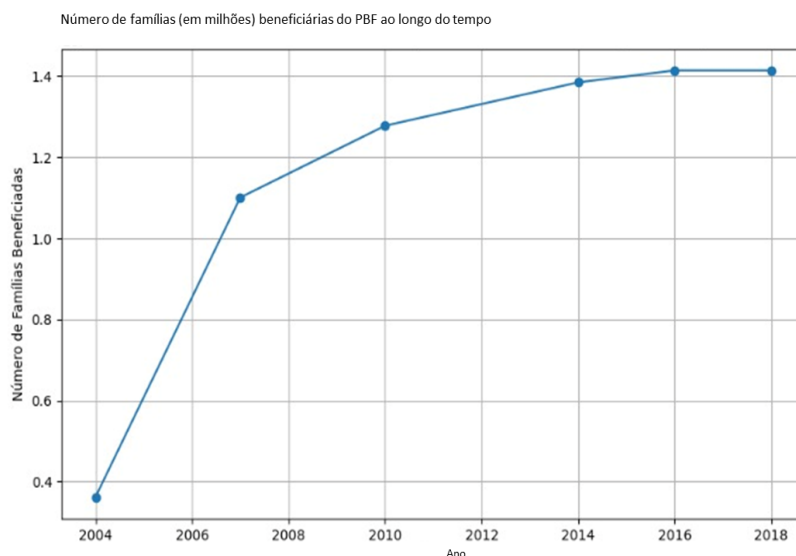
Nesse período, o programa tinha um repasse total de R\$ 2.528.917.368,00. Já no final de 2018, no último ano do governo Temer, o Bolsa Família beneficiava 14.142.764 famílias, com o valor médio R\$ 186,78 do benefício pago e o PBF repassava R\$ 2.641.616.078,00 para pagamento, no total (SAGICAD, 2023)⁶².

O gráfico abaixo demonstra a evolução do quantitativo de famílias beneficiárias citadas acima. É possível notar que na implantação do programa em 2004 houve um aumento significativo, principalmente no primeiro e segundo mandatos do governo Lula. Em seguida, há um pequeno aumento durante o primeiro e segundo mandatos da Dilma, seguidos de uma estagnação do governo Temer.

⁶¹ Instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Possui como intuito promover uma ampliação do acesso à educação profissional e tecnológica no Brasil, contribuindo para a qualificação da mão de obra e para o desenvolvimento econômico e social do país destinado a jovens e adultos de baixa renda, pessoas com deficiência e trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm

⁶² Dados disponíveis em: VIS DATA 3 beta (cidadania.gov.br)

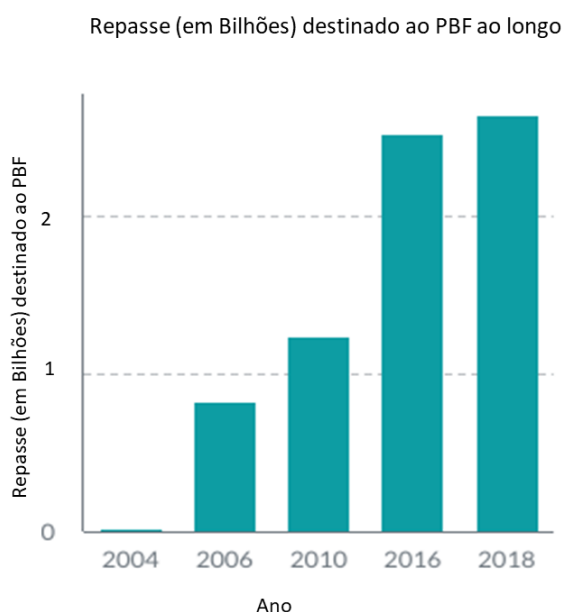
Figura 6 - Número de famílias (em milhões) beneficiárias do PBF ao longo do tempo



Fonte: Elaboração própria baseado nos dados do SAGICAD (2023)

A partir dos dados apresentados anteriormente e evidenciados no gráfico abaixo, é possível analisar que nos primeiros anos de implementação, o repasse federal aos municípios apresentou um crescimento significativo. No entanto, nos anos posteriores, especificamente no governo Temer, observou-se um corte nos recursos destinados ao PBF com redução dos índices de crescimento do repasse.

Figura 7 - Repasse (em Bilhões) destinado ao PBF ao longo do tempo



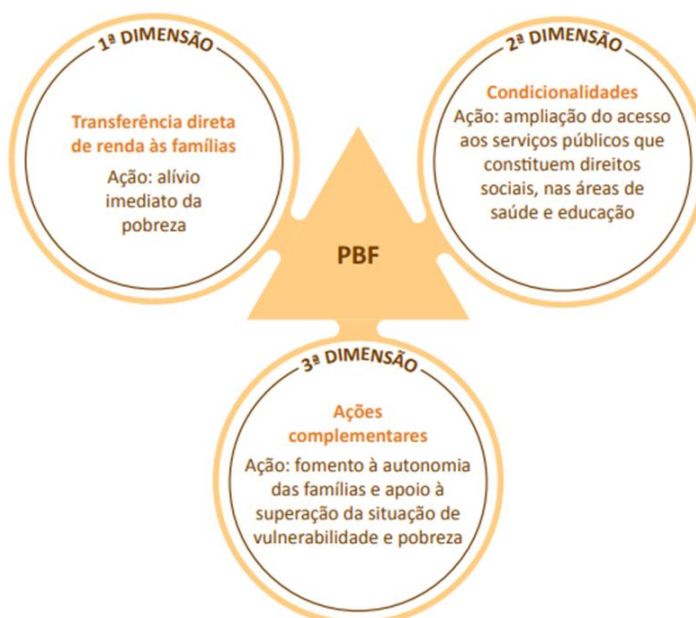
Fonte: Elaboração própria baseado nos dados do SAGICAD (2023)

O presidente Michel Temer, representante dos partidos mais conservadores e próximos à direita e extrema direita, colocou o seguimento do PBF em risco no início do seu mandato. Apesar de não obter sucesso na tentativa de encerrar o programa, este sofreu uma redução orçamentária de pouco mais de R\$1,1 bilhões. Essa redução ocorreu à medida que o número de famílias beneficiárias registrava aumento, enquanto o valor médio do benefício permanecia estável, sem passar por correção inflacionária (Gonçalves, Froner e Meira, 2023).

Na América Latina, os programas de transferência monetária possuem a exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários para recebimento dos benefícios como uma característica em comum. Justifica-se esta cobrança na ampliação do acesso da população aos direitos sociais. O Programa Bolsa Família caracterizava-se como um programa de transferência monetária que exigia contrapartidas relacionadas à educação e saúde (Monnerat, 2007).

O PBF foi elaborado seguindo três dimensões complementares de atuação, conforme ilustrado a seguir, com o intuito de promover a superação do ciclo intergeracional da pobreza. Possui como primeira dimensão, a transferência de renda, responsável pela tentativa de garantir uma renda mínima aos beneficiários (Brasil, 2018).

Figura 8 - Dimensões do PBF



Fonte: Manual de Gestão do PBF (2018)

Na sequência, as condicionalidades aparecem como segunda dimensão. Nesse aspecto, exige que as famílias cumpram compromissos nas áreas de saúde e educação, como pré-natal,

vacinação das crianças e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos; matrícula e frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e 75% para jovens de 16 e 17 anos de idade (Brasil, 2018).

Já na terceira dimensão estão as ações complementares, sendo definidas por um conjunto de iniciativas, do Estado e da sociedade, voltadas ao desenvolvimento das famílias do PBF a fim de gerar oportunidades para as famílias romperem com o ciclo da pobreza (Brasil, 2018).

As condicionalidades deveriam ser cumpridas por seus beneficiários para a manutenção do recebimento. O descumprimento dessas regras gerava repercussões no benefício da família, tais como: advertência, bloqueio, suspensão e até o cancelamento do benefício⁶³ (Brasil, 2018).

Devido a esses impactos na situação do benefício, há uma corrente que considera que o acesso às políticas sociais através do programa tem um caráter também punitivo, apesar de o ministério afirmar o contrário. A perspectiva de aplicar consequências às famílias que não cumprirem as condicionalidades desconsidera as condições e dificuldades cotidianas a que as famílias pobres estão expostas (Monnerat, 2007).

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), então o órgão gestor do PBF, considerava as condicionalidades como compromissos assumidos entre o poder público e as famílias beneficiárias. Eram uma forma de reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social para que as próximas gerações rompam com a pobreza por meio da inclusão social. Foram criadas para que os beneficiários tenham acesso aos direitos sociais básicos e para que o poder público tenha o compromisso de garantir e ofertar esses serviços.

O PBF pode ser analisado sob diversas perspectivas, repletas de contrapartidas complexas e polêmicas. Admite-se que a imposição de contrapartidas pode ser interpretada como um meio de responsabilizar usuários pela superação de dificuldades, e como uma possível violação dos direitos sociais incondicionais (Senna *et al.*, 2007).

A exigência de cumprimento de regras pode ter um papel ambíguo, podendo ser vista tanto como uma promoção da cidadania e inclusão social quanto como uma forma punitiva com famílias que descumprirem as condicionalidades. Os idealizadores do PBF acreditam que elas possam favorecer a cidadania. Ainda assim, é importante destacar a relação entre as condicionalidades e a inclusão nos serviços de educação e saúde, considerando que essa é uma tentativa de romper com o modelo corporativista e meritocrático de proteção social no

⁶³ Previstos na Portaria Nº 251, DE 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-251-de-12-de-dezembro-de-2012/>

Brasil (Senna *et al.*, 2007).

As autoras apontam ainda que as condicionalidades do PBF estão baseadas na ideia de que os direitos sociais são definidos de forma contratual, com direitos e obrigações mútuas. Consideram a punição das famílias descumpridoras das condicionalidades incompatíveis com os objetivos de promoção social do programa (Senna *et al.*, 2007).

Entretanto, vale considerar a eficiência das condicionalidades na inclusão social e no rompimento do ciclo do pauperismo ao longo das gerações. O acesso e a qualidade dos serviços de saúde e educação, assim como a capacidade das famílias de cumprirem as condicionalidades, principalmente na circunstância de vulnerabilidade social também deve ser relevado (Gonçalves, Froner e Meira, 2023).

O acesso aos serviços possui restrições singulares para muitas famílias, especialmente as moradoras de locais mais longínquos ou com serviços de transporte ou infraestrutura precarizados. No entanto, cabe ressaltar que as condicionalidades são um acordo entre o Estado e os beneficiários como já apontado. Assim como os beneficiários precisam cumprir as condições para permanecerem no programa, o Estado também deve garantir a oferta desses serviços. Logo, as condicionalidades devem ser uma forma de identificar a ausência da oferta das políticas públicas.

O PBF possuía objetivos a curto, médio e longo prazo. Para tanto, dependia do funcionamento e desempenho do trabalho descentralizado (União, estados, municípios e distrito Federal) e intersetorial (assistência social, educação e saúde) das gestões federal, estaduais e municipais.

O princípio da descentralização prevê uma atuação de forma conjunta e cooperativa, garantindo assim, que as políticas públicas sejam efetivas e cheguem a todos os cidadãos. Cabe à União definir as diretrizes gerais dos programas. Já a execução é realizada pelos estados, municípios e Distrito Federal. A divisão de responsabilidades permite que os programas sejam adaptados às realidades locais e que as famílias beneficiárias sejam atendidas de forma mais eficiente (Brasil, 2018).

A intersetorialidade prevê a articulação da educação, saúde e assistência social na garantia dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros, conforme consta na Constituição Federal. Essas três esferas articulam entre si seguindo o princípio das condicionalidades a fim de analisar a frequência escolar das crianças e adolescentes e a agenda da saúde das grávidas e das crianças (Brasil, 2018). Essa interação ocorre na execução, planejamento e implementação do programa nos estados, municípios e o Distrito Federal, cada esfera com sua responsabilidade específica (Senna, 2013).

Em nível federal a intersectorialidade do PBF ocorre diante da articulação entre os três principais Ministérios responsáveis pela execução do programa, o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Educação (MEC) e o responsável pela política de Assistência Social. No âmbito estadual a relação intersectorial acontece a partir do trabalho em rede das Coordenações Estaduais do PBF, da saúde e da educação.

Na esfera municipal a intersectorialidade ocorre com maior ênfase, pois o gestor municipal deve articular-se não somente com os gestores e coordenadores responsáveis pela saúde e educação no município, mas também com as redes de proteção básica e especial (CRAS e CREAS, respectivamente) e com as instâncias de controle social democrático e vigilância socioassistencial.

Em 2006 o MDS, estipulou um repasse do recurso do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)⁶⁴ aos estados, municípios e Distrito Federal (DF). O valor de apoio às gestões era transferido fundo a fundo e dependia do desenvolvimento do programa no local. Segundo o Ministério, esse recurso é uma estratégia de aperfeiçoamento e incentivo à articulação intersectorial das gestões (Coelho, Ferreira e Magalhães, 2008).

O PBF conferiu maior visibilidade a Política de Assistência Social, uma vez que aproxima os beneficiários dos equipamentos (CRAS, Centros de cadastramentos do Cadastro Único, entre outros). No entanto, por ser o principal programa social do governo federal, se sobressaiu em relação aos serviços e programas socioassistenciais do SUAS, concentrando maior proporção de recursos financeiros.

Conforme explicitado anteriormente, o PBF foi desenvolvido também durante o governo Bolsonaro e em agosto de 2021 foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil. No entanto, as nuances dos PTMC durante esse período constituem objeto de estudo do segundo capítulo.

⁶⁴ Índice para cálculo de repasse do recurso do PBF. Engloba os fatores de desempenho da gestão, principalmente a cobertura do Cadastro Único e das condicionalidades (Brasil, 2018).

CAPÍTULO II - O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA CONDICIONADA DURANTE O GOVERNO BOLSONARO.

Neste segundo capítulo, são tecidas considerações acerca do SUAS e dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil durante o período em que Jair Bolsonaro esteve à frente da Presidência da República do Brasil.

O Capítulo está subdividido em três seções: a primeira “Cenário político brasileiro: ponderações sobre o governo Bolsonaro” faz uma breve exposição dos arranjos políticos e da conjuntura das políticas sociais, como um todo, durante esse governo. No tópico seguinte, intitulado “Assistência Social: continuidades e mudanças na gestão Bolsonaro” foi feito um recorte para a política de assistência, com as nuances específicas desta política. Já o tópico 2.3 “PBF e PAB: Transferência Monetária Condicionada Federal no mandato de Bolsonaro”, discorre sobre os dois programas durante o período.

Dito isso, o capítulo II, ao aprofundar o governo Bolsonaro, aborda pontos significativos do seu mandato, tais como a pandemia causada pela covid-19 em 2020, além do avanço da extrema direita no país e seus impactos nas políticas sociais, sobretudo na de Assistência Social.

2.1 Cenário político brasileiro: Ponderações sobre o governo Bolsonaro

Após o golpe jurídico-parlamentar de 2016, que impediu o mandato da presidenta Dilma, Michel Temer evidenciou as estratégias da extrema direita para garantir e privilegiar os interesses do grande capital (Pinheiro e Guimarães, 2021). Desde então, o país avançou “a passos largos rumo à exacerbação do neoliberalismo, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações” (Boschetti e Behring, 2021, p.70).

Durante as eleições presidenciais de outubro de 2018 já era possível vislumbrar que o então candidato Jair Messias Bolsonaro daria continuidade às medidas ultraliberais do governo Temer. O Brasil vivenciou, durante esse período, um cenário político marcado por forte polarização política ideológica entre direita e esquerda. O então candidato, na época

filiado ao Partido Social Liberal (PSL), enquadrava-se no espectro da ideologia política de extrema direita.

Para melhor compreensão sobre a ascensão de Jair Messias Bolsonaro à presidência, faz-se necessário abordar, brevemente, sua biografia. O referido foi militar e ingressou na política brasileira em 1980, foi eleito uma vez como vereador do Rio de Janeiro e sete vezes deputado federal.

Jair Bolsonaro passou parte de sua vida como oficial militar, tendo ingressado na Academia Militar das Agulhas-Negras (Exército Brasileiro), formando-se em 1977 como oficial especializado em paraquedismo, e chegando, em sua trajetória, ao posto de Capitão. Em 1986, Bolsonaro deixou de ser um oficial desconhecido e passou a ser foco das atenções dos militares. Isso porque em entrevista à revista *Veja*, ele disse que os militares desistem da carreira militar porque recebem salários muito baixos e a carreira não é atrativa.

Acabou sendo preso por 15 dias, pois os militares da ativa estão proibidos de fazer exigências em público. Pouco depois, Bolsonaro foi acusado de conspirar para explodir uma instalação militar no Rio de Janeiro, onde os militares receberam menos de 60% de aumento salarial.

Aproveitando a popularidade, Bolsonaro entrou na política e foi eleito para a Câmara Municipal do Rio de Janeiro pelo Partido Democrata Cristão em 1988. Em 1990 concorreu ao Congresso e candidatou-se a deputado federal. Ele foi eleito e cumpriu o primeiro de sete mandatos no Congresso, de 1990 a 2014. Foi membro da Câmara dos Deputados por 27 anos, período durante o qual transitou entre diversos partidos da política brasileira, todos de espectro direito da política.

Isso foi eleito pelos seguintes partidos: Partido Democrata Cristão (PDC); Partido Progressista Reformador (PPR); Partido Progressista Brasileiro (PPB); e Partido Progressista (PP). Além desses, ele ainda foi filiado aos seguintes partidos: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido da Frente Liberal (PFL); Partido Social Cristão (PSC); PSL; e Partido Liberal (PL).

Durante os vinte quatro anos de sua vida parlamentar no Congresso Nacional, propôs 171 projetos, dos quais apenas dois foram aprovados. Aliou-se a grupos políticos liberais e abordou líderes evangélicos, fazendo campanha por um acesso mais fácil às armas e pela privatização de empresas estatais. Esses aspectos aumentaram ainda mais sua popularidade. Além disso, a campanha eleitoral de Jair Bolsonaro à Presidência da República em 2018 cresceu significativamente através da internet, sendo marcada pelo uso intenso das redes sociais, especialmente por meio de plataformas como o *Twitter*, *Facebook* e *WhatsApp*.

Bolsonaro e sua equipe utilizaram estratégias agressivas de comunicação, muitas vezes baseadas em discursos polêmicos, provocativos, associados a disseminação de desinformação e *fakenews*. o que levantou preocupações sobre a integridade do processo eleitoral e seu impacto na opinião pública. Bernardi e Moraes (2018) destacam que um importante levantamento da Fundação Getúlio Vargas, por meio de sua Diretoria de Análise de Políticas Públicas (FGV/DAPP),

“apontou que, apenas no *Facebook*, houve mais de 400 mil compartilhamentos da imagem que atribuía ao candidato Fernando Haddad (PT) a criação do chamado “Kit Gay”. Apesar da proibição e derrubada de propaganda eleitoral de Jair Bolsonaro em decisão do TSE na data de 16 de outubro, novos links e imagens sobre essa *fake news* foram divulgados, atingiram mais de 100 mil compartilhamentos entre o dia 16 e 22 de outubro de 2018. Já a *fake news* mais compartilhada das eleições foi sobre fraude nas urnas eletrônicas, chegando a 3.341.621 menções entre *Facebook* e *Twitter* entre o dia 22 de setembro e 21 de outubro de 2018” (Bernardi e Moraes, 2018, p.313).

Além disso, a polarização política foi intensificada durante a campanha online, com trocas constantes de ataques entre apoiadores e opositores de Bolsonaro. Essa polarização contribuiu para um ambiente virtual altamente inflamado e hostil, dificultando o debate construtivo e a troca de ideias fundamentadas.

Apesar de ter sido uma estratégia eficaz para mobilizar eleitores e conquistar apoio, especialmente entre uma parcela significativa da população insatisfeita com o status quo político, a campanha pela internet de Bolsonaro foi marcada por controvérsias, levantando questões importantes sobre a ética e a regulação do uso das redes sociais, inclusive em campanhas políticas.

Bolsonaro foi eleito presidente em 2018, numa campanha que foi marcada por uma alegada tentativa de assassinato do então candidato. Ele obteve 55% dos votos no segundo turno, ao competir com Fernando Haddad (PT)⁶⁵ e permaneceu no poder por quatro anos. O seu governo foi marcado por uma série de controvérsias, incluindo o aumento da inflação, o aumento do desmatamento na Amazônia e uma postura fraca no combate à COVID-19.

Enquanto Presidente da República, um dos aspectos que mais influenciaram a popularidade do ex-presidente foi a forma inusitada como administrou a economia de 2019 a

⁶⁵ Em 2018, Lula foi impedido de concorrer nas eleições presidenciais no Brasil. Ele estava preso, cumprindo uma sentença após ter sido condenado por corrupção passiva e lavagem de dinheiro em um processo relacionado à Operação Lava Jato. Isso o tornou inelegível para as eleições de 2018, mesmo sendo um favorito nas pesquisas de opinião naquele período. Em março de 2021, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Edson Fachin, anulou as condenações de Lula.

2022. O crescimento teve altos e baixos, com o PIB a diminuir significativamente em 2020, quando a pandemia começou, e a crescer em 2021 e 2022.

Além disso, as taxas de inflação atingiram níveis sem precedentes durante muitos anos, o que levou a preços mais elevados, especialmente para produtos alimentares, esses últimos com preços significativamente elevados à medida que o governo aboliu os armazéns de alimentos que tinham sido utilizados como estoques reguladores em outros governos para controlar os preços dos alimentos.

Sob Bolsonaro, as políticas de controle de armas foram consideravelmente relaxadas, o que muitos especialistas em segurança pública dizem ter contribuído para facilitar o acesso às armas por parte do crime organizado. As políticas ambientais do governo Bolsonaro também deixaram lacunas e o desmatamento no país aumentou significativamente. Dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) mostram um aumento significativo no desmatamento na Amazônia durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro.

Bolsonaro posicionava-se de forma retrógrada sobre direitos humanos, sobretudo das minorias. O presidente eleito defendia valores ultraconservadores a partir de uma retórica anticomunista e moralista ao lado de políticos e apoiadores autodeclarados evangélicos (Souza e Leite, 2021). Dessa forma, compreende-se que “a eleição de 2018 quebrou o “ovo da serpente”⁶⁶ e alçou ao poder um governo de extrema direita, ultra neoliberal e neofascista” (Boschetti e Behring, 2021, p.70).

O termo neofascismo será utilizado para referir-se ao governo de Bolsonaro com base na argumentação de Boschetti e Behring (2021), que trazem à tona as análises de Mandel (1976) e Trotsky (1976) para fundamentar a relação entre o ex-presidente e o fascismo.

“Para Ernest Mandel (1976), analisando o fascismo do entreguerras do século XX em diálogo com texto de Trotsky, é fundamental compreender a natureza e a função do fascismo para combatê-lo. Em que pese uma verborragia difusa sobre o tema, os regimes fascistas ao longo da história do século XX estiveram longe de colocar em questão as leis imanentes que regem o sistema capitalista, de forma que a análise materialista, histórica e dialética deve buscar trazer à tona o que tais regimes realmente fazem ou fizeram, e menos o que eles dizem ou disseram, ou seja, suas representações sobre si mesmos, em geral fantasiosas. A autonomia dos governos (e regimes) fascistas, enfim do poder político em relação às classes dominantes e às contradições econômicas, é muito relativa, sendo a maior expressão disso o militarismo, que longe está de ter sido ou ser hoje algo oposto ao capitalismo monopolista. Portanto, o fascismo denota a irracionalidade de conjunto do capitalismo em sua maturidade, que irrompe em condições políticas particulares, tendo uma origem de possível apreensão e inteligibilidade.” (Boschetti e Behring, 2021, p.70).

⁶⁶ A expressão o “ovo da serpente” é comumente utilizada para tratar da ascensão do nazismo na Alemanha do início do século XX.

Embora não tenha havido a instauração de um regime fascista por meio da violência explícita de uma ditadura aberta, Bolsonaro foi um grande defensor e incentivador da Ditadura Militar durante todo o seu mandato. Seu governo foi marcado pela militarização de cargos civis. Segundo Boschetti e Behring (2021) o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou cerca de 6.157 militares ativos e da reserva ocupando cargos federais de confiança.

A associação entre o termo "fascismo" e o então presidente é recorrente, devido a suas tendências autoritárias, de polarização, retórica inflamada e políticas que se alinham com características fascistas. Conforme alude o autor, (ECO, 2028, p. 29) “O Ur-fascismo pode voltar sob as vestes mais inocentes. Nosso dever é desmascará-lo e apontar o dedo para cada uma de suas novas formas - a cada dia, em cada lugar do mundo.”

O termo "ur" vem do alemão e significa "primordial" ou "original". Eco (2018) usa "ur-fascismo" para se referir a um fascismo que pode assumir diferentes formas ao longo do tempo e em diferentes contextos culturais, mas que possui características essenciais que o definem.

O autor identifica diversas características do "ur-fascismo", como o culto à tradição, a rejeição do pensamento crítico, a adoração da ação pela ação (o "elitismo heroico"), a exploração e o medo do diferente, o apelo à frustração das classes médias, a necessidade de inimigos e a glorificação da violência. Ao criar o conceito de "ur-fascismo", Eco (2018) alerta também para a necessidade de permanecer vigilante contra tendências e ideologias autoritárias em qualquer contexto.

De fato, durante a presença de Bolsonaro na presidência do país, ocorreu a manutenção e criação de diversas outras ações de extrema direita, ultra neoliberais e fascistas. Foi um período de desmonte das políticas públicas e dos direitos constitucionais

“Vivencia-se na contemporaneidade uma retirada quase total dos direitos historicamente conquistados e a centralização e fortalecimento do poder nas mãos do executivo, que não tem titubeado em lançar mão de um conjunto de medidas de cariz totalitário sob o pretexto de garantir a proteção de seu governo. Este paradigma transforma uma situação de emergência em regra, dando uma roupagem de legalidade jurídica a um conjunto de práticas não consideradas no regramento constitucional” (Castilho *et al.*, 2021, p.272).

Bolsonaro, desde o início de seu governo, deu carta branca para seu ministro da economia, Paulo Guedes, implementar uma Reforma do Estado. Ambos defendiam um Estado mínimo e um mercado livre. Para tanto, reduziram a máquina pública, retiraram direitos dos funcionários públicos e privatizaram diversos setores de prestação de serviços (Papi e Joner, 2021).

O desmonte da previdência social foi prioridade do governo de Bolsonaro. No entanto, a centralidade do ex-presidente nesta política não significou que as demais não fossem alvejadas, aos poucos todas as políticas públicas foram atacadas (Castilho *et al.*, 2021).

As reformas da previdência promovidas durante o governo Bolsonaro, em especial a aprovada em 2019, concentram-se na ideia de equacionar o déficit previdenciário sem, segundo críticos como Pedro Rossi (2019) e Eduardo Fagnani (2019), abordar as desigualdades sociais e aprofundar a inclusão social.

Os especialistas argumentaram que as reformas estabelecidas não resolveriam de maneira eficaz os desequilíbrios estruturais da previdência brasileira, pois se concentravam mais na redução de gastos do que em promover mudanças estruturais e redistributivas mais equitativas. Eles ressaltaram a necessidade de uma abordagem mais abrangente, considerando as desigualdades regionais, de gênero e socioeconômicas para garantir a eficácia e a justiça social nas políticas previdenciárias.

Portanto, as reformas foram severas com a parcela mais vulnerável da população, aumentando o tempo de contribuição e a idade mínima para aposentadoria sem, na visão desses críticos, promover uma avaliação ampla dos impactos sociais e econômicos sobre os mais necessitados.

Cabe ressaltar que, segundo Mendonça (2022), os reajustes do salário mínimo foram inferiores aos da inflação durante esse período, como pode ser visto na figura a seguir.

Quadro 1- Reajustes no valor do salário mínimo no governo Bolsonaro (R\$ - US\$)

Período	01/2019	01/2020	01/2021	01/2022
R\$	998,00	1.045,00	1.100,00	1.212,00
US\$	259,22	259,95	213,17	215,27

Fonte: Mendonça (2022)

Além disso, desde o início de seu governo, Bolsonaro aplicou cortes em programas sociais de diversas áreas políticas que foram desenvolvidos nos governos Lula e Dilma, tais como Assistência Social, habitação e educação. As maiores reduções foram observadas no Programa Bolsa Família, no Minha Casa Minha Vida (MCMV) e no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (De Lima Sobrinho *et al.*, 2023).

O governo também atacou os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS). Logo no início do seu governo extinguiu o Programa Mais Médicos, que funcionava em 700

municípios brasileiros de difícil acesso, sobretudo no atendimento a populações tradicionais, como os indígenas (Castilho *et al.*, 2021).

O segundo ano do governo Bolsonaro foi acometido pela pandemia da Covid-19. A referida pandemia foi declarada oficialmente pela OMS no dia 11 de março de 2020 devido à rápida disseminação geográfica do vírus. O primeiro registro da doença foi feito em dezembro de 2019, na província de Hubei, uma cidade chinesa. A disseminação do vírus provocou impactos mundiais e, diante do avanço, a principal medida de prevenção e contenção da doença, recomendada pela OMS, foi o isolamento social. A recomendação fez com que inúmeras atividades, classificadas como não essenciais, fossem paralisadas parcial ou totalmente (Pinheiro e Guimarães, 2021).

A chegada da pandemia da COVID-19 ao Brasil fez com que os trabalhadores, principalmente os assalariados informais, ficassem sem acesso aos meios de sobrevivência. Isso ocorreu, pois ao provocar, forçadamente, a suspensão da produção e da comercialização mundial fez com que muitos perdessem sua renda para a subsistência (De Lacerda, 2023).

Além disso, há de se considerar que desde 2014, o país enfrentava as consequências da crise estrutural do capital anunciada em 2008. O cenário aumentou o desemprego e a informalidade, já imensos na realidade brasileira e agravados pela redução do sistema de proteção social no Brasil. Este cenário, que já era precário, foi ainda mais aprofundado com a pandemia.

A crise estrutural do capital compromete universalmente o sistema socio metabólico de reprodução social, consumo e circulação/distribuição/realização. Da Silva (2020) salienta que o mercado financeiro globalizado tem risco sistêmico de crises financeiras que afetam diversos países do mundo, como um efeito dominó.

É notório que os campos social e econômico foram fortemente atingidos. Todavia, diante da gravidade da doença e o alto contágio da população, foram exigidas das autoridades providências imediatas, a fim de evitar também um colapso nos sistemas de saúde (Pinheiro e Guimarães, 2021).

No entanto, Jair Messias Bolsonaro conduziu, de forma consciente e deliberada, uma política de morte, denominada por Mbembe (2016) como “necropolítica”. Para o autor, este tipo de política é “a expressão máxima, do poder e da capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer” (Mbembe, 2016, p. 123). Diante dessa conceituação, é possível notar que o ex-presidente promoveu o extermínio de populações, a partir da ausência de políticas públicas sanitárias, sociais e econômicas.

O governo rejeitou muitas medidas para conter a infecção e recusou-se a antecipar a compra de vacinas. O presidente chegou a fazer declarações recomendando o uso de medicamentos ineficazes no tratamento da doença. O mesmo:

“recebeu com desdém o coronavírus a ponto de afirmar que não passaria de uma gripezinha. Com doentes avançando para estados graves e com aumento considerável de óbitos, apresentou insensibilidade ímpar ao dizer que não poderiam esperar muito dele, já que não era coveiro. Desta forma, o presidencialismo de confrontação ganhou contornos surreais. O presidente, assessorado por um gabinete paralelo, desautoriza seu ministro da saúde, Luiz Henrique Mandetta, e, incrivelmente, leva à sua demissão e, dali em diante, o ministério estratégico ficará acéfalo, sabotado pelo próprio líder da nação” (Prando, 2022. p. 52-53).

Outras atitudes merecedoras de destaque devem-se aos fatos de que:

“Ao assumir que vidas seriam perdidas e lidar com menoscabo com a pandemia, o presidente e os bolsonaristas atacaram às ações propostas para mitigar a contaminação, promovendo fechamento de serviços considerados não essenciais. Neste momento, o lema dos bolsonaristas era o de manter a economia funcionando, pois, em suas visões, a crise econômica ceifaria mais vidas que a Covid-19. Algo mais surpreendente, os doentes e os óbitos deixaram de ser divulgados com transparência pelo poder público e só foram conhecidos após a formação de um consórcio de veículos de mídia” (Prando, 2022. p.53).

O Brasil vivenciou um dos piores quadros sanitários do mundo, com mais de 700 mil mortes no país durante o ápice da pandemia. Esse cenário impunha a necessidade de implantação de programas sociais para, ao menos, minimizar os efeitos sociais e econômicos desse período.

Todavia, o governo federal brasileiro não correspondeu a esta expectativa. Enquanto outros países buscavam estratégias de distanciamento, isolamento, quarentena e vacinação para combater o vírus, Bolsonaro fazia publicamente, através de suas redes sociais e da mídia, o exercício ilegal da medicina, indicando medicamentos sem comprovação científica de eficácia, como o da hidroxicloroquina (Behring, 2020, p. 1).

Mesmo com as recomendações das autoridades sanitárias, o presidente e seus seguidores continuaram disseminando o pacote considerado “preventivo” sem nenhuma evidência científica. Esse fato promoveu uma grande pressão nos profissionais da saúde de seguirem tal protocolo, uma superlotação das unidades de saúde de pacientes buscando essa prescrição, esgotamento de medicações nas farmácias e um grande número de pessoas se automedicando sem prescrição médica.

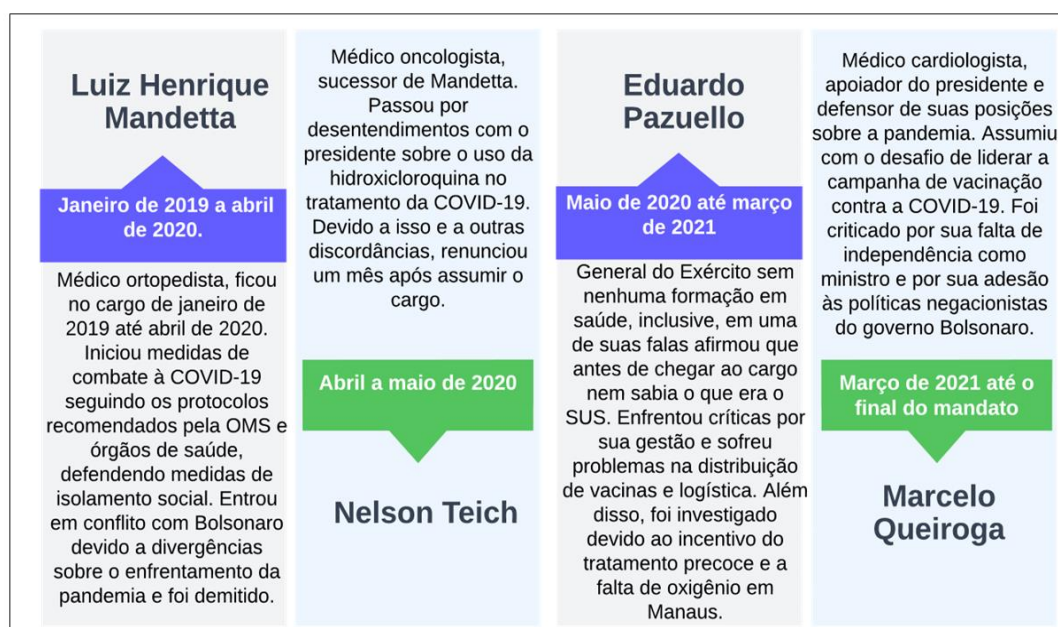
O autoritarismo e a ausência de diálogo caracterizam a base ideológica bolsonarista. A gestão de Bolsonaro foi marcada pela irracionalidade negacionista diante a pandemia.

O ultraneoliberalismo é reforçado também por um reacionarismo violento — neofascista —, que se evidencia em discursos e ações de criminalização das lutas sociais e do pensamento de esquerda, que fortalece o negacionismo e persegue a autonomia da pesquisa, da formação e da produção de conhecimento, com ataques virulentos contra as universidades públicas. O conservadorismo moral negligência os direitos humanos e as conquistas civilizatórias no campo da cidadania constitucional (Boschetti e Behring, 2021, p.73).

Ministério da Saúde foi alvo do ex-presidente para legitimar suas ideologias. A principal razão para a não permanência dos ex-ministros Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich no cargo foi a impossibilidade de autonomia na defesa da quarentena, do negacionismo e sobre uso da hidroxicloroquina no combate a COVID -19 (Pinheiro e Guimarães, 2021). Cabe ressaltar que foram substituídos por um militar, o general Eduardo Pazuello, sem nenhum conhecimento da política de saúde e dos funcionamentos do SUS.

A imagem (Figura 9) a seguir ilustra a instabilidade desse ministério. É possível notar o descompromisso do presidente com a pasta e com a saúde da população ao colocar por mais da metade do seu mandato aliados que não possuíam autonomia. Eles estavam autorizados a seguir apenas o considerado apropriado às ideologias do seu mandato, mesmo que fosse contra as recomendações internacionais.

Figura 9 - Ministros da saúde do governo Bolsonaro



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas em Brandão, Mendonça e Souza (2023), disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202313704>

O ex-presidente descumpria publicamente as recomendações de contenção do vírus e incentivava atos civis, irresponsáveis e antidemocráticos, de aglomeração de pessoas sem o

uso máscara. Era evidente o seu desprezo pelo esforço coletivo de combate ao vírus. Em coro com a classe empresarial que o apoiava, e era apoiada por ele, discursava em favor do fim do isolamento social e do retorno das atividades econômicas, mesmo que os trabalhadores fossem colocados em risco (Pinheiro e Guimarães, 2021).

O então presidente Bolsonaro cedeu tardiamente à pressão popular por um auxílio financeiro durante a pandemia. O Auxílio Emergencial (AE) foi implantado em abril de 2020, a partir da Lei nº 13.982⁶⁷, como medida de proteção social, voltada à segurança de renda, no âmbito da assistência social. Cabe ressaltar que o benefício foi iniciativa do Congresso Nacional, diante da inércia do governo Bolsonaro durante esse período.

Conforme exposto por Pinheiro e Guimarães (2021), a partir de dados divulgados pelo IBGE, no primeiro trimestre de 2020 houve um aumento 1,3% na taxa de desocupação em relação ao último trimestre de 2019, totalizando 12,9 milhões desempregadas no país. Segundo os autores, somente 40% da população brasileira estava ocupada na época.

É importante frisar que não foi instaurada uma nova crise no Brasil, a partir do novo coronavírus. O que ocorreu foi uma intensificação das crises já existentes no país. As incertezas da classe trabalhadora foram agudizadas pelo contexto de pandemia. Os aspectos precários vivenciados no cotidiano da população brasileira, como de suas moradias e da falta de acesso a saneamento básico foram obstáculos à adesão das recomendações mais básicas da OMS, como por exemplo lavar as mãos com frequência (Pinheiro e Guimarães, 2021).

Segundo Pinheiro e Guimarães (2021), cerca de 18,7 milhões de domicílios urbanos não possuíam conexão à rede de esgoto, coleta de lixo e água encanada em 2019, com base nos dados divulgados pelo IBGE. Os autores ressaltam que, com base na pesquisa, havia na época 62% mais chances de um preto e de 23% de um pardo morrer em relação a um branco. É notório o impacto das desigualdades socioeconômicas e raciais.

Boschetti e Behring (2021) alertam que as medidas adotadas por Bolsonaro durante a pandemia seguiram o curso da política ultra neoliberal, que foi incorporada na Emenda Constitucional nº 106 de 2020⁶⁸, denominada “orçamento de guerra”. A EC permitiu que trilhões de reais fossem para empresários e bancos, através do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, enquanto para o AE e para a saúde foram repassados recursos insignificantes em relação à calamidade pública nacional decorrente da COVID-19

⁶⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm

⁶⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm

“Ao retardar e resistir a exercer sua responsabilidade pública e assegurar os recursos públicos e as medidas econômicas, sociais e sanitárias necessárias ao enfrentamento da pandemia e dos casos que se multiplicaram violentamente, o governo federal negacionista, ultra neoliberal e neofascista favoreceu também a multiplicação e a agudização das desigualdades estruturais.” (Boschetti e Behring, 2021, p.76).

Conforme observado por Osorio (2023), durante o governo Bolsonaro, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) registrou um aumento para 32% em 2019 e 33% em 2020. No entanto, em 2021 e 2022, ocorreu uma queda de 5% em relação ao ano anterior, atingindo 28% em relação ao orçamento total da União. Em contrapartida, a parcela destinada à Previdência Social permaneceu em 69% em 2019 e 2021, sofrendo uma redução para 64% em 2020 e subindo discretamente para 68% em 2022, considerando como base o ano anterior, 2021.

No que diz respeito à Saúde, houve uma média de alocação de recursos de 12% tanto em 2019 quanto em 2022, com um aumento para 14% em 2020 e mais um acréscimo de 2% em 2021, totalizando 16%. Já a Assistência Social, que permaneceu na faixa dos 9% em 2019, saltou para 34% em 2020, mas experimentou uma queda para 14% em 2021 e 15% em 2022, conforme imagem abaixo.

Quadro 2- Configuração do orçamento social do governo Bolsonaro

	2019	2020	2021	2022
Orçamento total	3.262.209.303.823	3.565.520.100.068	4.181.004.169.000	4.730.024.789.081
OSS	1.056.238.798.947	1.189.674.499.357	1.160.096.215.141	1.326.574.809.051
Assistência Social	95.973.703.167	423.577.258.618	168.633.447.005	198.333.628.211
Previdência Social	726.836.038.594	766.853.669.179	806.431.326.260	897.760.744.457
Saúde	125.990.834.983	164.687.976.201	182.513.523.677	154.957.371.239
Despesas não fixadas	107.438.222.203		2.157.918.199	75.523.065.144

Fonte: Osório (2023).

As propostas ultra neoliberais foram estratégias de socialização do custo da crise com os trabalhadores e são ineficazes para a estabilidade fiscal. Segundo Behring (2020), o ultra neoliberalismo não é realidade só no Brasil, mas em vários países no mundo. Autores do campo crítico apontam que o neoliberalismo passou por uma inflexão e se intensificou a partir da crise financeira de 2008, mesmo aqueles que não utilizam o termo. (De Carvalho *et al.*, 2021).

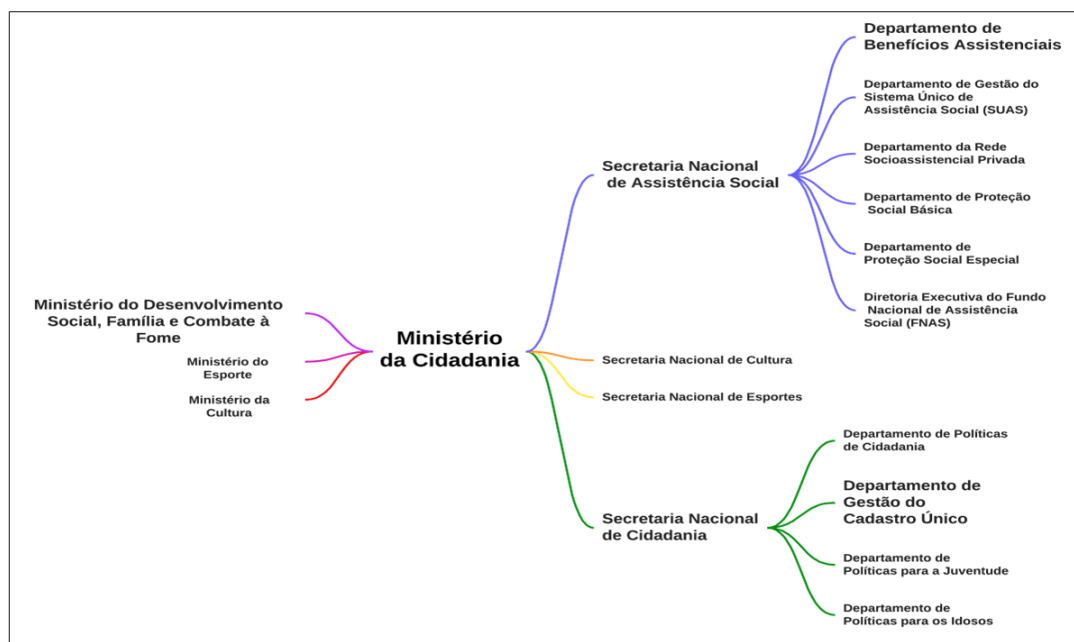
2.2 Assistência social: Continuidades e mudanças na gestão Bolsonaro

Bolsonaro foi eleito no cenário nacional polarizado e conturbado social e politicamente. Por seus discursos violentos, preconceituosos, misóginos, racistas e xenofóbicos foi classificado como ultradireitista, radical, neofascista e populista. Nessa perspectiva, o ex-presidente optou por uma gestão autoritária, marcada por um desmonte das políticas públicas de garantia de direitos, sobretudo, as destinadas a pessoas em situações de vulnerabilidades, tal como a Política Nacional de Assistência Social (De Lima Sobrinho *et al.*, 2023). O desmonte da assistência social foi conduzido por meio de diferentes estratégias e em diversas frentes. Nota-se que:

“o governo colocou em prática uma política que contraria os preceitos da Constituição de 1988, visando reduzir o papel do Estado na garantia de bens e serviços, além de concentrar o poder decisório no Executivo e dismantelar políticas públicas consideradas contrárias à visão do presidente e de sua equipe. Nessa lógica, é notório a execução de uma gestão autoritária combinada de uma desresponsabilização quanto ao seu papel político na reprodução de políticas públicas que visam a garantia de direitos, sobretudo, aquelas que atendam as vulnerabilidades mais contundentes da população, como a Política Nacional de Assistência Social” (Lima Sobrinho e Veiga, 2023, p.8).

Já de início houve a união de pastas totalmente diferentes em um único ministério. O governo alegou a necessidade de corte de gastos e redução do quantitativo ministerial, muitos considerados por algumas de suas falas como sendo desnecessários e burocráticos. Para formar o Ministério da Cidadania em 2019 houve uma fusão do Ministério do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome com o Ministério do Esporte e da Cultura, conforme ilustrado no organograma (Figura 10) abaixo. Isso refletiu, diretamente, na desvalorização das políticas do período, caracterizando o sucateamento de ações públicas que até então ocupavam um espaço maior nos outros governos.

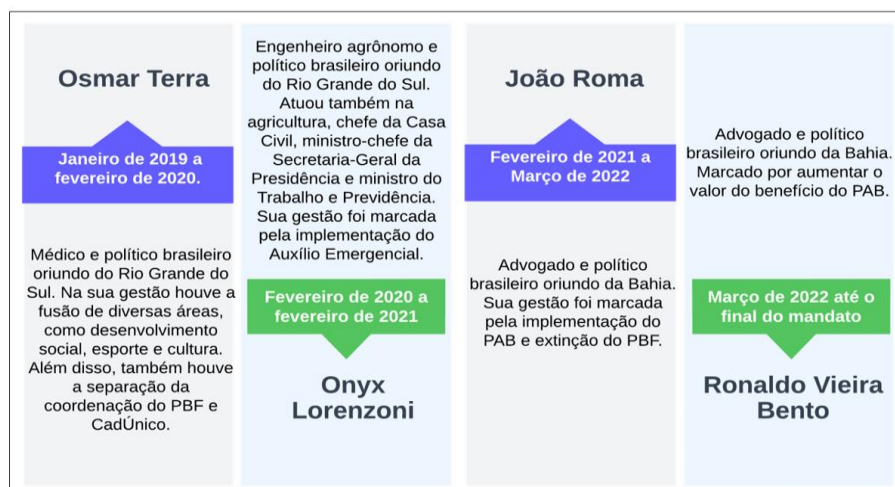
Figura 10 - Processo de organização do Ministério da Cidadania



Fonte: Elaboração da autora a partir de informações obtidas no site do MDS. Disponível em: <https://www.gov.br/mds>

O ministério ao longo do governo foi coordenado por 4 ministros (Figura 11). O primeiro a ocupar o cargo foi Osmar Terra (janeiro de 2019 a fevereiro de 2020), seguido por: Onyx Lorenzoni (fevereiro de 2020 a fevereiro de 2021), João Roma (fevereiro de 2021 a março de 2022) e Ronaldo Vieira Bento (março de 2022 até o final do mandato). A gestão da pasta dividiu-se em 4 secretarias (Figura 10). A Secretaria Nacional de Assistência Social, a Secretaria Nacional de Cidadania, a Secretaria Nacional de Cultura e a Secretaria Nacional de Esportes.

Figura 11 - Ministros da Cidadania durante do Governo Bolsonaro



Fonte: Elaboração da autora a partir de informações obtidas no site do MDS. Disponível em: <https://www.gov.br/mds>

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), ficou responsável pela coordenação da política no país. Ela também foi subdividida em departamentos, destacando aqui, o Departamento de Benefícios Assistenciais que norteava as políticas relacionadas ao Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Criança Feliz.

Já à Secretaria Nacional de Cidadania (Senacidadania) coube ser a incumbida pela gestão das políticas de cidadania. Para o presente trabalho, destaca-se o Departamento de Gestão do Cadastro Único encarregado pela gerência do sistema.

Papi e Joner (2021) relatam que Bolsonaro reduziu consideravelmente o financiamento da Assistência Social cerca de 51,70% a menos do que ocorria durante o governo Temer. Os dados expostos pela autora demonstram que o bloco de programas foi mais afetado com 75,76% de redução, em seguida o bloco referente a gestão com diminuição de 42,98% e, por último, o bloco de serviços que diminuiu 36,63%.

O governo utilizou a intensificação do processo de desfinanciamento, do contingenciamento de recursos e desestruturação do SUAS como mecanismos de ataques PAS, conforme os dados, referentes aos anos 2019 e 2020, supracitados (Da Silva, 2021).

Ademais, um fato importante que contribuiu para esse processo foi a publicação da Portaria nº 2.362 de 20 de dezembro de 2019. Essa medida foi responsável por promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretriz Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. A medida previa que o governo federal só deveria realizar os repasses

aos municípios que apresentassem menor índice de pagamento nas contas dos fundos de assistência social (Silva, 2021). Assim sendo:

“o governo Bolsonaro desconsidera o pacto federativo previsto no SUAS, estabelece critérios de adequação dos repasses dos recursos e da redução por meio dessa “equilização”, que coloca em risco a existência desse Sistema, principalmente nos municípios de pequeno porte” (Silva, 2021, 35).

Outrossim, Bolsonaro reforçou características tradicionais da assistência social, como o primeiro-damismo. O programa Pátria Voluntária foi criado no primeiro ano de governo do ex-presidente, através do decreto nº 9.906⁶⁹, liderado por Michele Bolsonaro. Além do mais, o referido programa é um reforçador do viés caritativo ao voluntariado.

Sob essa perspectiva, cabe ressaltar que o ex-presidente continuou repassando um valor bem superior ao PCF, tal como ocorria na gestão anterior, em relação ao montante de recursos destinados aos outros programas, projetos e serviços do SUAS (Silva, 2021).

Foram feitos inúmeros ataques à seguridade social, sobretudo à rede de proteção dos serviços do SUAS. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) indicou um orçamento de 2.6 bilhões para custeio dos serviços e ações socioassistenciais no exercício de 2021. No entanto, foi aprovado um valor 59,34% menor, apenas R\$ 1.1 bilhões (De Lima Sobrinho *et al.*, 2023).

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) também sofreu impactos durante o governo de Jair Bolsonaro. A média de concessão de novos benefícios diminuiu drasticamente, de 83 mil em 2014 para 14 mil em 2019. Isso foi possível graças à desinformação e as restrições de acesso pela população idosa e com deficiência, através do acesso online e das mudanças do sistema de perícia. Sem contar tentativas, sem êxito, de alterações na contrarreforma da Previdência. Foram propostas mudanças em relação à idade mínima para recebimento do BPC, de 65 para 70 anos, e de desvinculação do benefício do salário mínimo (De Lima Sobrinho *et al.*, 2023).

“Na prática a contrarreforma da previdência social aumenta o nível de exploração e ameaça objetivamente a vida da classe trabalhadora, pois significa um aumento injusto no tempo e nos percentuais de contribuição o que acaba por restringir o tempo e o valor com que cada trabalhador/a poderá usufruir do benefício provocando um adensamento substancial da desigualdade social no Brasil.” (Castilho *et al.*, 2021, p. 275).

⁶⁹ “Institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado (Brasil, 2019). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9906.htm

Houve, nessa época, um agravamento das expressões da “questão social”, conseqüentes da diminuição e da desresponsabilização do orçamento para a assistência social. As verbas e emendas parlamentares foram insuficientes para a garantia da qualidade e efetividade dos serviços, principalmente diante do momento de crise sanitária, econômica e político-social (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

Pinheiro e Guimarães (2021) evidenciam que governos de diversos países, tomaram medidas de enfrentamento da COVID-19 baseadas somente em especialistas em doenças infecciosas. Todavia, a coronavírus não é meramente infecciosa. Horton (2020) considera que a doença possui uma natureza sindêmica. O conceito é “[...] a combinação de outras duas palavras: “sinergia”, que significa cooperação e “pandemia”, que pode ser definida como uma enfermidade que se espalha por diversos países” (Pinheiro e Guimarães, 2021, p. 41).

Os autores apontam que o coronavírus requer uma atenção especial, pois as interações biológicas e sociais de uma pessoa podem ser fatores prejudiciais à saúde.

“A luta contra a COVID-19, a partir da perspectiva sindêmica, envolve uma política de saúde num sentido ampliado, ou seja, que consiga articular o enfrentamento do novo coronavírus e de doenças crônicas – diabetes, hipertensão, obesidade, doenças relacionadas ao coração – com a formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento social e econômico.” (Pinheiro e Guimarães, 2021, p. 41, 2021).

Nessa perspectiva, era esperado que o Estado atuasse além do tratamento da doença. Deveria ter trabalhado incansavelmente no fortalecimento das políticas públicas de saúde, de habitação, educação, moradia, emprego e assistência social. Todavia, conforme visto no tópico anterior, o Brasil falhou tanto no tratamento da COVID-19, quanto nas demais áreas.

É importante ressaltar que o AE consistiu em um benefício monetário, destinado a trabalhadores informais, autônomos, desempregados e microempreendedores individuais (MEI) que perderam sua fonte de renda durante a pandemia. No entanto, faz necessário recordar que Bolsonaro propôs, a partir do “orçamento de guerra”, um auxílio emergencial de R\$200,00 (duzentos reais) para a classe trabalhadora que perdeu sua fonte de renda. O auxílio só teve seu valor elevado para R\$600,00 (seiscentos reais) por conta do Congresso Federal (Boschetti e Behring, 2021).

Ao decorrer da pandemia o AE passou por diversas fases. Na primeira fase do auxílio, foi realizado o pagamento de três parcelas de R\$600,00 (seiscentos reais), limitado a R\$1.200,00 (mil e duzentos reais) por núcleo familiar. Posteriormente, o AE foi estendido por

mais dois meses. Em setembro de 2020, a partir da Medida Provisória nº 1.000⁷⁰, iniciou-se a segunda fase de pagamento de auxílio financeiro às famílias, denominado Auxílio Emergencial Residual (AER). Nesse ciclo, o valor do benefício foi reduzido para R\$300,00 (trezentos reais) e pago em três parcelas.

O AER foi reeditado em abril de 2021, por meio da Medida Provisória nº 1.039⁷¹, após três meses de suspensão. Essa nova rodada transferiu mais quatro parcelas de R\$300,00 (trezentos reais), que poderiam ser prorrogadas por mais três meses. Todavia, na prorrogação foram aplicados novos critérios e restrições que excluíram alguns beneficiários contemplados na primeira fase. E depois, não havia possibilidade de novas inscrições.

Posteriormente, o governo federal reajustou o valor do AE para R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) e limitou o recebimento do benefício para apenas uma pessoa por família. As mulheres provedoras de famílias monoparentais recebiam R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais). Já as famílias unipessoais receberam benefício de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) mensais.

Fonseca, Santos e Silva (2022) ressaltam que os valores do Auxílio, em suas diversas fases, não estavam de acordo com a Constituição, pois:

“[...]no art. 7º inciso VII da Constituição Federal diz sobre a garantia de salário nunca inferior ao mínimo, para os que percebam remuneração variável. Ainda, vale lembrarmos que, nesses tempos de valores pós-modernos, esse valor e o salário mínimo pago aos responsáveis pela família só chegaram nessas cifras por pressão e resistência do legislativo, evidentemente a ala progressista, pois para o executivo ele seria ofertado pela metade, o que é um disparate.” (Fonseca, Santos e Silva, 2022, p.6).

É necessário enfatizar ainda que o Auxílio Emergencial possuía caráter temporário e não foi acompanhado de medidas relacionadas à revitalização do mercado de trabalho e de ampliação da proteção social integral dos cidadãos. Ao contrário, houve um desmantelamento das políticas sociais existentes.

“Nesses ajustes realizados em caráter de emergência, estão concretizadas medidas de desestruturação e enfraquecimento da Política de Assistência Social e do seu respectivo sistema operacional, através do SUAS, configuradas na destinação dos Fundos da Assistência Social para realização de medidas de caráter emergencial, através da rede socioassistencial, qualificando, autorizando, financiando e fortalecendo entidades privadas na condução das ações de Assistência Social” (Chaves, 2022, p.179).

⁷⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm

⁷¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1039.htm

Alguns estudos apontam a importância do AE para mitigar os efeitos da pandemia, e forma de sobrevivência das famílias, sobretudo as mais pobres. Segundo análise feita pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base nos dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua), do IBGE, o Auxílio Emergencial atingiu 49% da população brasileira e possibilitou uma redução da pobreza e da extrema pobreza no país na ordem de 25 para 22% e de 5 para 3,5%, respectivamente (Duque, 2020).

No entanto, apesar desse impacto, o AE não foi suficiente para atender os brasileiros. Segundo Boschetti e Behring (2021) o AE chegou à quase metade dos domicílios brasileiros, 44% deles foram beneficiados. Há análises que apontam o quanto esse AE foi importante no contexto pandêmico. Não por uma iniciativa do presidente, mas devido à pressão do congresso e internacional, diante da situação catastrófica.

Entre diversos motivos para o AE ter sido insuficiente, resalta-se que o requerimento para recebimento do AE era realizado de forma individualizada através de um aplicativo online, que somente podia ser acessado através de um único aparelho de celular. O CadÚnico, principal sistema nacional de cadastramento de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade, não foi utilizado para inscrever o público-alvo das políticas sociais (De Lacerda, 2023).

Dessa forma, o Auxílio Emergencial resumiu-se à oferta de benefício eventual, conforme já previsto pela política de Assistência Social. No entanto, foi claramente utilizado para ampliar a popularidade de Bolsonaro, com vistas à reeleição (Fonseca, Santos e Silva, 2022).

As ações defendidas pelo governo federal no Brasil demonstram mais preocupação com a acumulação capitalista do que com a classe trabalhadora que sofria, e ainda sofre, os reais impactos da pandemia. Segundo Pinheiro e Guimarães (2021) o Banco Central, no início da quarentena, liberou cerca de R\$1,2 trilhão para a economia, enquanto os trabalhadores receberam o auxílio emergencial, que nem sequer acompanhou o valor do salário mínimo brasileiro.

Além disso, nessa época os beneficiários do PBF, que foram contemplados com o AE, tiveram o benefício suspenso para recebimento do Auxílio. Os benefícios não eram cumulativos. Dessa forma, os beneficiários do Bolsa Família passaram a receber apenas o AE. Destaca-se o processo de desidratação do Programa durante o governo Bolsonaro, cujos valores pagos não foram reajustados, ficando defasados em relação à inflação; a inscrição de novos beneficiários foi suspensa; e os mecanismos de controle antifraude foram intensificados.

“Os programas assistenciais de “transferência de renda” são estratégias político-econômicas importantes para garantir minimamente a sobrevivência de trabalhadores(as), de modo a garantir sua disponibilidade para a exploração; para assegurar um fluxo básico de consumo, evitando um curto-circuito na rotação do capital, e para controlar socialmente o pauperismo e os comportamentos das “classes perigosas”. No entanto, para quem está desprovido de todas as condições de reprodução social no capitalismo, programas que transferem recursos públicos sob a denominação de “transferência de renda”, “renda básica” ou “renda mínima” são uma questão de vida ou de morte, ainda mais em países como o Brasil, marcado pela informalidade, baixos e instáveis salários e precarização agressiva.” (Boschetti e Behring, 2021, p.79)

Conforme, mostra o quadro 2, do tópico anterior, durante o governo passado, os gastos mais elevados da Assistência Social foram em 2020, o que chama mais atenção para o AE. O desfinanciamento é, portanto, demonstração clara da falta de priorização do governo federal sobre a agenda da PAS, obrigando aos municípios a assunção de maiores responsabilidades pela manutenção dos serviços e funcionamento do SUAS, indicando um processo de dualização do modelo federativo brasileiro (Papi e Joner, 2021, p. 19).

Além do claro desmonte das políticas sociais, enquanto os serviços já previstos pela política foram limitados ou paralisados, houve uma tendência à responsabilização da sociedade civil durante a pandemia. Perante a ausência de intervenção do Estado diante da calamidade, ocorreu um fenômeno de recolhimento de doações virtuais destinadas a organizações e famílias em vulnerabilidade. Muitos artistas se mobilizaram nessa época para exibir “lives” em seus canais no Youtube com o propósito de arrecadação de alimentos e dinheiro (Fonseca, Santos e Silva, 2022).

2.3 Programa Bolsa Família e programa Auxílio Brasil: Transferência monetária condicionada no mandato de Bolsonaro

Conforme já salientado, os dois PTMC executados durante o governo Bolsonaro foram o PBF e o PAB. Nesse tópico serão abordadas algumas questões inerentes a execução dos dois programas entre 2019 e 2022, de acordo com a vigência de cada um. Cabe ressaltar que o Bolsa Família foi executado durante os dois primeiros anos e o Auxílio Brasil nos dois últimos.

No Plano de governo do então candidato Jair Bolsonaro registrado no TSE, o Programa Bolsa Família já aparecia de forma focalizada e distante de configurar-se como direito do cidadão. “A focalização nos mais pobres e a atuação residual do Estado deixa claro

o viés liberal da proposta do governo Bolsonaro.” (Fontenele, Oliveira e Cavalcante, 2019, p. 273).

Logo no início de seu mandato, o presidente destinou R\$ 2.585.866.335,00 para pagamento do PBF para 13.760.886 famílias, com uma média de R\$187,91 no valor pago (SAGICAD, 2022). Nesse governo, observa-se nitidamente uma desestruturação do PBF a partir da exclusão de 22 milhões de pessoas do orçamento do programa em 2019, acarretando um corte de 50% no PTMC. Esse corte teve um maior impacto na região do Nordeste, privando 3,5 milhões de famílias, totalizando 11 milhões de indivíduos, do acesso ao benefício (Fontenele, Oliveira e Cavalcante, 2019).

Segundo as autoras, essa ação ocorreu em um contexto de alto desemprego, retirando recursos que poderiam dinamizar a economia. Estudos antecipavam que cada real investido no Bolsa Família resultaria em um retorno de 1,78 real como efeito multiplicador do produto. Isso destaca não apenas as consequências sociais, mas também os impactos econômicos da diminuição do programa.

Com base no explicitado anteriormente, nota-se que houve uma nítida redução do valor médio pago às famílias no PBF. Isto ocorreu também pela suspensão do pagamento do PBF para recebimento do AE. Nesta perspectiva, não houve ampliação de concessões do PBF após a declaração mundial da pandemia do coronavírus. Em março de 2020 o Bolsa Família tinha 13.058.228 famílias beneficiárias, uma diferença de novas 1.596.555 famílias do início da pandemia até o fim do PBF (SAGICAD, 2022).

Em 2021, o presidente extinguiu o PBF e, por meio da Medida Provisória nº 1.061⁷², convertida no Decreto nº 10.852⁷³, que criou o PAB. A motivação para a extinção do Programa Bolsa Família pode ser associada a diversos fatores, e a conexão com os governos anteriores do Partido dos Trabalhadores (PT) é uma das principais razões. Inclusive, a mudança de nome para o programa Auxílio Brasil, proposta pelo governo Bolsonaro, foi uma tentativa de desvincular o PTMC da iniciativa de políticas anteriores e projetar uma imagem própria para o PAB.

Além disso, o custo político também é um aspecto significativo. Governantes frequentemente avaliam o impacto eleitoral de suas decisões. Bolsonaro, ao prometer algo melhor que o PBF, buscou não apenas reestruturar o programa social, mas também capitalizar politicamente sobre essa mudança, alinhando-se a uma narrativa de oferecer uma solução mais eficiente e abrangente para a assistência social.

⁷² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1061.htm

⁷³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10852.htm

Diante da extinção do PBF, houve uma ampliação no número de benefícios de transferência monetária condicionada concedidos para o PAB. No último mês de pagamento do PBF no seu governo, o PBF tinha cerca de 14.654.783 famílias em sua folha de pagamento. O programa tinha um repasse total de R\$1.282.260.713,00. Nessa época o valor médio do benefício chegava a R\$87,50 (SAGICAD, 2022).

O Ministério da Cidadania (MC) publicou, em janeiro de 2022, em seu site oficial uma notícia com a divulgação da inclusão de mais três milhões de beneficiários no PAB entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022, totalizando 17,5 milhões de famílias. Houve, portanto, uma ampliação no número de benefícios concedidos. É sabido que:

“Em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas manejadas e destinadas às camadas mais pobres, maior a capacidade de alteração do padrão, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo.” (Castro, 2012, p.1016).

Ressalta-se que o número jamais alcançado pelo PBF durante os seus dezoito anos de desenvolvimento. Esta foi uma estratégia utilizada por Bolsonaro às vésperas das eleições presidenciais. Contudo, o orçamento destinado ao PAB para 2022 foi o mesmo do PBF no ano anterior.

Durante o seguimento do PAB foram identificados elementos problemáticos para a assistência social. Na época, havia uma longa fila de espera nos equipamentos municipais para inscrição no CadÚnico, em busca do PAB. Em abril de 2022, a fila de espera do Auxílio Brasil chegou a 2,78 milhões de pessoas (Cavallini, 2022). Houve uma alta, portanto, na procura por cadastramento para recebimento do benefício, uma centralidade no programa e perda considerável de vinculação com a assistência social.

A seleção de famílias para o recebimento de ambos os benefícios era feita a partir das informações registradas no CadÚnico. As famílias que respondem aos critérios exigidos pelo programa são selecionadas de forma automatizada através do referido sistema⁷⁴, conforme descrição realizada no capítulo anterior.

⁷⁴ As informações contidas nele são utilizadas pelo governo federal não somente para a seleção dos Programas Bolsa Família, mas para todos os programas sociais federais, exceto o Benefício de Prestação Continuada (BPC). São eles Tarifa Social de Energia Elétrica, Brasil Alfabetizado, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Carteira do idoso, Cisternas, ProJovem Adolescentes, Minha Casa Minha Vida, Isenção de taxa de concursos públicos, Programa Passe Livre, Telefone Popular, Aposentadoria para pessoa de baixa renda, Programa Bolsa Verde, Programa Mais Educação, Ação Brasil Carinhoso, Água Para Todos, Programa Bolsa Estiagem, Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego e o Carta Social.

O PAB apresentou significativas modificações em seu desenho, concepção e sua legislação em relação ao PBF. Sobretudo no que diz respeito ao caráter provisório do programa, que findou junto com o mandato de Bolsonaro, tendo duração de somente um pouco mais de um ano. No entanto, assim como o PBF, o PAB flertava com a tradição clientelista e foi implementado em detrimento de políticas universais.

O valor recebido pelos beneficiários, tanto do PBF quanto do PAB, dependia das informações fornecidas durante a entrevista do CadÚnico, tais como o tamanho e composição familiar, escolaridade, faixa etária, renda total e per capita, entre outras. A transferência mensal de renda é o resultado da soma de vários tipos de benefícios previstos nos programas. A quadro A seguir expõe os valores destinados a cada tipo de benefício do PBF e PAB.

Quadro 3 – Benefícios do PBF e do PAB (2019-2022)

PROGRAMA	BENEFÍCIO	VALOR
Bolsa Família	Benefício Básico	R\$100,00 (cem reais)
	Benefício Variável Jovem	R\$57,00 (cinquenta e sete reais)
	Benefício Variável Nutriz	R\$49,00 (quarenta e nove reais)
	Benefício Variável gestante	R\$49,00 (quarenta e nove reais)
	Benefício de superação da pobreza	Variável

Auxílio Brasil	Benefício compensatório de transição (BCOMP)	Variável
	Benefício Primeira Infância (BPI)	R\$ 130,00 (cento e trinta reais)
	Benefício Composição Familiar (BCF) • Benefício Composição Criança (BCC); • Benefício Composição Adolescente (BCA); • Benefício Composição Jovem (BCJ); • Benefício Composição Gestante (BCG); • Benefício Composição Nutriz (BCN).	R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais)
	Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Variável
	Bolsa iniciação científica Júnior	Doze parcelas de R\$100,00 (cem reais) e parcela única de R\$1000,00 (mil reais)
	Esporte escolar	Doze parcelas de R\$100,00 (cem reais) e parcela única de R\$1000,00 (mil reais)
	Auxílio Criança Cidadã	R\$200,00 (duzentos reais) - turno parcial R\$300,00 (trezentos reais) - turno integral
	Inclusão produtiva rural	R\$200,00 (duzentos reais)
	Inclusão produtiva urbana	R\$200,00 (duzentos reais)

Fonte: Quadro elaborado pela autora, conforme as informações do Decreto nº 10.852 de 8 de novembro de 2021

Conforme abordado no capítulo anterior e exposto no quadro acima, verifica-se que o PBF apresentava em sua composição, o “benefício básico” e os “benefícios variáveis”. Ressalta-se que os valores dos benefícios do PBF constantes no quadro foram alterados pelo Decreto nº 10.851⁷⁵ de 5 de novembro de 2021, apenas três dias antes de ser revogado e substituído pelo Auxílio Brasil e com doze dias de antecedência da primeira folha de pagamento do PAB. Por conseguinte, não foram utilizados como base para pagamento do PBF quando o programa ainda estava em vigor. Anteriormente o benefício básico valia R\$89, as variáveis R\$41 e o BVJ, R\$48.

Esse decreto foi responsável também pela alteração da linha de pobreza e extrema pobreza utilizada pelo PBF para a seleção de famílias. A linha do tempo do capítulo I demonstra a referida alteração. A primeira foi alterada para o valor per capita de R\$89 (oitenta e nove reais) para R\$100 (cem reais) e a segunda de R\$178 (cento e setenta e oito reais) para R\$200 (duzentos reais).

A última alteração dos valores referentes aos benefícios financeiros constituintes do Programa Bolsa Família e a faixa de renda per capita das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza havia sido feita ainda durante o governo Temer, a partir do decreto nº 9.396⁷⁶, de 30 de maio de 2018. Ressalta-se que a definição dos valores estipulados a esses recortes de renda é necessária para definir quais são os perfis das famílias que receberão o benefício.

Todavia, como explicitado no capítulo anterior, nem todas as famílias pobres e extremamente pobres são contempladas pelos programas, pois os municípios possuem um limite máximo de beneficiários. A concessão de novos benefícios depende da disponibilidade orçamentária e financeira e da taxa de cobertura do programa (Brasil, 2018).

Em relação à taxa de cobertura do PAB em âmbito municipal ou estadual, o inciso III do artigo sexto da Portaria MC nº 711⁷⁷, de 18 de novembro de 2021 definiu que o quantitativo de famílias pobres nos municípios seria previsto com base nos dados do IBGE. As normas do ingresso ao PAB são definidas também pelo:

⁷⁵ Responsável por reajustar os valores referentes a situações de pobreza e de extrema pobreza e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família em 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10851.htm

⁷⁶ Responsável por reajustar os valores referentes a situações de pobreza e de extrema pobreza e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família em 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9396.htm

⁷⁷ Definiu normas e procedimentos para os benefícios do Programa Auxílio Brasil, os procedimentos organizacionais relativos ao ingresso de famílias, e a revisão cadastral dos beneficiários. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-mc-no-711-de-18-de-novembro-de-2021/>

- “I – Cadastramento das famílias no CadÚnico, regido pelo Decreto nº 6.135, de 2007;
- II – Disponibilidade orçamentária e financeira, segundo a Lei Orçamentária Anual do exercício em que ocorrer o ingresso das famílias;
- III – existência de estimativa de famílias pobres nos municípios, calculada a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e
- IV – Existência de famílias habilitadas em situação de pobreza ou extrema pobreza” (Brasil, 2021).

Já o parágrafo único do artigo sexto da Portaria MC nº 746⁷⁸, publicada em fevereiro de 2022, explicita que a taxa de cobertura seria calculada a partir da divisão entre o número de famílias beneficiárias do Programa e a estimativa de famílias pobres da localidade.

Contudo, esta estimativa, que na Portaria anterior (e para o PBF) era baseada no Censo IBGE, passou a ser obtida a partir de uma metodologia definida pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). A última Portaria do PAB não citou o Censo e não descreveu a metodologia a ser utilizada.

O IBGE é o órgão governamental oficialmente responsável pela pesquisa, que é realizada a cada dez anos. Sobre isso, ressalta-se que o Governo Federal, durante o mandato de Bolsonaro, suspendeu o censo que deveria ter ocorrido em 2020. Dessa forma, os dados referentes à pobreza e extrema pobreza, entre outros, da última década não têm sido considerados para o planejamento, financiamento e execução das políticas públicas, inclusive para o PBF e PAB (Barreto, 2022).

Cabe ressaltar que o IBGE começou a divulgar os dados referentes ao Censo 2022 recentemente, do dia vinte e oito de junho de 2023, com quase três anos de atraso. Os primeiros resultados a serem apresentados foram os de contagem da população e dos domicílios, enquanto o seguimento das divulgações é aguardado.

Mesmo que alta, a taxa de cobertura dos programas não atende a todas as pessoas com o perfil para recebimento do benefício. Boschetti e Teixeira (2003) salientam que:

“Como política pública, destinada “a quem dela necessitar” (artigo 203 da CF/1988), a assistência social deve ser planejada e implementada com vistas a atender as necessidades básicas dos usuários, buscando abranger a totalidade dessas necessidades e alcançar todo o universo de pessoas que têm direito e não selecionar determinadas situações ou condições sociais e focalizar as ações em segmentos específicos, excluindo do acesso aqueles que não se encaixam nos critérios e condições determinadas.” (Boschetti e Teixeira, 2003, p.8).

O PAB possuía modalidades de benefícios que se assemelhavam ao do PBF, tal como o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, que manteve o nome e a forma de cálculo,

⁷⁸Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-746-de-3-de-fevereiro-de-2022-378317083>

conforme disposto no inciso III do caput do art. 3º da Medida Provisória nº 1.061⁷⁹ de agosto de 2021.

Outra semelhança são três dos cinco desmembramentos do BCF. O BCA que é destinado às famílias com jovens com a faixa etária entre 16 (dezesesseis) anos e 18 (dezoito) anos incompletos; O BCG concedido às gestantes; e o BCN transferidos às famílias com crianças menores de 7 (sete) meses de idade. Já as outras duas variáveis se diferenciam do PBF ao dividir e ampliar a faixa etária abrangida nos benefícios. O BCC e BCJ que beneficiavam famílias com crianças e adolescentes com idade entre 3 (três) anos e 16 (dezesesseis) anos incompletos e famílias com jovens com idade entre 18 (dezoito) anos e 21 (vinte e um) anos incompletos, respectivamente (Brasil, 2021).

Com exceção do benefício destinado às famílias que possuem nutrizes, os valores dos benefícios de composição explicitados no quadro poderiam ser cumulativos e pagos por integrante das famílias beneficiárias com os perfis supracitados. Já o BPI era concedido a cada criança com idade entre 0 (zero) e 3 (três) anos incompletos de famílias beneficiárias do PAB. Contudo, o parágrafo segundo do artigo 22 do Decreto nº 10.852 de 2021 define que o BCF e o BPI somente podiam somar, em conjunto, no máximo cinco benefícios por família (Brasil, 2021).

O referido decreto explicita que o Auxílio Esporte Escolar e a Bolsa de Iniciação Científica Júnior eram benefícios destinados às famílias beneficiárias do PAB com estudantes destacados em competições esportivas e científicas, respectivamente. O primeiro para atletas escolares na faixa etária de doze anos completos aos dezessete incompletos que tenham conquistado os três primeiros lugares em campeonatos nacionais, estaduais ou distritais; e a segunda para alunos que tenham se realçado em competições acadêmicas e científicas nacionais vinculadas a temas da educação básica, respectivamente.

Os componentes meritocráticos incorporados, como critérios de desempenho acadêmico, esportivo e reintegração ao mercado de trabalho, são vistos como adições "inéditas" ao formato original do programa. Esses elementos implicam a noção de que a pobreza decorre das escolhas individuais e da falta de esforço pessoal (Soares, 2019).

Além desses, estava previsto por este Decreto o Auxílio Criança Cidadã que seria concedido às famílias beneficiárias do PAB com crianças na faixa etária entre 0 (zero) e 48 (quarenta e oito) meses. Este era um benefício financeiro socioassistencial transferido diretamente do Ministério da Cidadania às creches privadas que aderiram à iniciativa. Dessa

⁷⁹ Consultar em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1061.htm

forma, as famílias que não encontravam vagas na rede educacional pública ou privada conveniada com o Poder Público poderiam recorrer a essa alternativa.

Contudo, o valor mensal do Auxílio Criança Cidadã transferido para as unidades educacionais está abaixo da média de preço da educação infantil⁸⁰, tanto para o turno parcial quanto para o turno integral, e o auxílio depende da adesão municipal e das creches. Além de não assegurar a provisão pelo Estado da educação pública.

O Auxílio Inclusão Produtiva Rural era concedido às famílias do PAB que compostas por agricultores familiares, devidamente comprovados pela Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP)⁸¹. Já o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana destinava-se às famílias PAB que com membros que tivessem entrado para o mercado formal de trabalho. O benefício era pago no mês posterior à atualização cadastral e comprovação do vínculo empregatício (Brasil, 2021).

O Decreto nº 10.852 de 2021 previa ainda que as famílias beneficiárias do Bolsa Família que migraram para o Auxílio Brasil e tiveram redução do valor do benefício (considerando a última parcela recebida pelo PBF), mesmo com o recebimento dos benefícios supracitados, receberiam o Benefício Compensatório de Transição, até que o valor recebido seja igual ou superior ao do programa anterior ou até que houvesse elegibilidade da família para o PAB.

Outro ponto a ser comparado entre os dois programas de transferência monetária são as condicionalidades para recebimento dos benefícios. Segundo as normas estabelecidas pelo MC na época, o PBF possuía condicionalidades na área da Educação e Saúde que deviam ser cumpridas por seus beneficiários para que houvesse a manutenção do recebimento, tal como o PAB. Conforme explicado no quadro a seguir:

⁸⁰ Pesquisa realizada no site do “Quero Bolsa” em 05/03/2022. Disponível em: <https://querobolsa.com.br/escolas/busca/nivel-de-ensino/educacao-infantil?grade=educacao-infantil--becario-0-a-1-ano>

⁸¹ É o instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA) da agricultura familiar e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas. Maiores informações disponíveis em: Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) — Ministério da Agricultura e Pecuária (www.gov.br).

Quadro 4 – Condicionalidades do PBF e do PAB (2019-2022)

ÁREA	BOLSA FAMÍLIA	AUXÍLIO BRASIL
EDUCAÇÃO	• Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85% crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos para e 75% para adolescentes de 16 e 17 anos beneficiários do BVJ.	• Matrícula e frequência escolar mínima de 60% para crianças de 4 e 5 anos, de 75% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e adolescentes beneficiários de 16 e 17 anos de idade.
SAÚDE	• Acompanhamento do Calendário Vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças menores de 7 anos; • Pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes	• Acompanhamento do Calendário Vacinal e do estado nutricional de crianças com 7 anos incompletos; • Pré-natal das gestantes.

Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações dos programas

A partir do quadro é possível vislumbrar que as condicionalidades em relação a Saúde foram mantidas. Já na área da Educação houve uma significativa redução da exigência da frequência escolar dos estudantes beneficiários em todas as faixas etárias. Cabe observar o impacto dessa diminuição nos indicadores que serão produzidos com o decorrer do tempo.

Castro (2012), ao analisar a situação social da população na área de Saúde verificou indicadores, como taxa de mortalidade, natalidade e expectativa de vida, que demonstram que a população mais pobre, dependente do SUS, foi mais protegida por esta política.

O programa Bolsa Família era um programa descentralizado e intersetorial e o Programa Auxílio Brasil seguiu as mesmas diretrizes, consoante a Portaria MC nº 746. Segundo Monnerat (2009) as relações intergovernamentais cooperativas vêm sendo construídas desde a redemocratização do país.

O PAB, assim como o fazia o PBF, integrava distintas políticas públicas, tal como as de assistência social, saúde, educação, emprego e renda. Em suma, os PTMC brasileiros estão inseridos nessa lógica de trabalho em rede, que favorece a intersetorialidade desses programas (Silva e Silva, 2014), desde que tenham condições políticas, econômicas e sociais para serem implementados de forma verdadeiramente articulada e descentralizada.

No entanto, o PAB, conforme explicitado no quadro comparativo de tipos de benefícios ofertados pelos programas, trouxe outras destinações - alheias a uma concepção de proteção social - como o “Esporte escolar”, “auxílio à criança cidadã”, entre outros. Faz-se necessário relativizar essa ideia de integração com outras políticas no caso do Auxílio Brasil.

Ambos os programas aplicavam ações de administração (liberação; bloqueio; suspensão; cancelamento; encerramento; desbloqueio; reversão de suspensão; e reversão de cancelamento) nos benefícios das famílias em caso de descumprimento das condições mínimas de frequência escolar e acompanhamento de saúde estabelecidos e nos casos de retorno do cumprimento das condicionalidades.

A obrigatoriedade de cumprimento e acompanhamento das condicionalidades foi suspensa a partir da Portaria nº 335, de 20 de março de 2020⁸². No entanto, cabe ressaltar que a suspensão do acompanhamento das condicionalidades do PBF durante a pandemia trouxe consigo um debate crítico. Embora essa medida tenha sido tomada visando mitigar os impactos da crise sanitária na vida das famílias beneficiárias, levantou preocupações significativas.

Por um lado, a suspensão temporária das condicionalidades alivia as famílias de obrigações que, em meio a uma crise de saúde pública, poderiam ser difíceis de cumprir. Isso pode garantir uma maior estabilidade financeira e emocional para os beneficiários em um momento de incerteza e dificuldades econômicas.

Entretanto, essa suspensão também pode gerar efeitos adversos. A não verificação das condicionalidades pode prejudicar a eficácia do programa em seu propósito original, que vai além da transferência de renda ao incluir ações para melhorar a educação, a saúde e a assistência social das famílias beneficiadas. Isso levanta questionamentos sobre os possíveis impactos a longo prazo na vida dessas famílias, especialmente no que diz respeito ao acesso a serviços essenciais.

Além disso, a ausência de acompanhamento das condicionalidades pode representar uma perda de dados e informações importantes para a formulação de políticas públicas

⁸² Estabeleceu medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-335-de-20-de-marco-de-2020-249091352>

futuras. A coleta de dados sobre a frequência escolar e o acesso à saúde dessas famílias é crucial para uma compreensão mais ampla das necessidades e vulnerabilidades da população atendida pelo programa.

Com base nas informações expostas neste capítulo, nota-se que as transformações que ocorreram com o PBF durante o governo Bolsonaro culminaram no fim do programa e trilharam o caminho para a implementação, em sequência, do PAB. O programa, de caráter eleitoral, foi implementado em detrimento de políticas universais, acompanhado de constantes e expressivos cortes nos serviços de proteção social. Estes fatores contribuem para a ampliação da desigualdade social.

Além disso, o aumento do valor do benefício e do número de beneficiários gera uma falsa percepção, no senso comum, de ampliação do programa. Contudo, milhões de famílias ficaram aguardando para receber o benefício, e tantas outras, para serem inseridas no CadÚnico, pessoas que inclusive muitas vezes não possuíam o perfil. O crescimento da demanda não foi acompanhado da estruturação da política de assistência social. Ressalta-se que a falta de financiamento tornou os equipamentos insuficientes e precários.

Após as eleições presidenciais de 2022, que resultaram na derrota do então presidente Jair Bolsonaro e vitória do presidente Lula, mudanças significativas foram implementadas no cenário das políticas sociais no Brasil. Uma das transformações mais marcantes em relação aos PTMC federais, foi a extinção do Programa de Auxílio Brasil e a subsequente reativação do Programa Bolsa Família pelo novo governo.

A nova configuração do PBF foi oficialmente apresentada através da Medida Provisória 1.164/2023⁸³, que foi publicada em 2 de março de 2023. Essa medida trouxe consigo uma série de alterações estruturais e operacionais nas políticas de assistência social do país.

⁸³Institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento.

CAPÍTULO III – INTERFACES ENTRE OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA CONDICIONADA E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ÂMBITO MUNICIPAL: EXPERIÊNCIA DE ITABORAÍ

Este capítulo examina as interfaces entre os programas Bolsa Família e Auxílio Brasil e o SUAS na gestão municipal da assistência social, a partir do estudo de caso realizado em Itaboraí. Na primeira seção - Gestão da Política de Assistência Social em âmbito municipal: destaques sobre Itaboraí/RJ - foi apresentado como ocorre a gestão da política de Assistência Social nos municípios brasileiros, trazendo ênfase sobre a cidade em que a pesquisa foi realizada.

Já na seção seguinte - Estudo de caso em Itaboraí/RJ: Um olhar para os PTMC e a PAS em âmbito municipal (2019-2022) - as análises buscaram realizar uma interlocução entre as referências bibliográficas, as entrevistas realizadas com os gestores de Itaboraí e os dados quantitativos extraídos de sistemas, a fim de compreender as repercussões e das alterações do PBF e do PAB na organização da PSB e na oferta dos serviços socioassistenciais.

3.1 Gestão da política de assistência social em âmbito municipal: Destaques sobre Itaboraí-RJ

A assistência social, como política pública, desempenha um papel fundamental no enfrentamento das expressões da questão social. Segundo Arretche (1999), a União começou a repassar uma considerável parte de suas funções da gestão das políticas sociais para os âmbitos estaduais e municipais, a partir da década de 1990, em conformidade às diretrizes emanada pela CF88. Porém, esse processo não ocorreu de forma igual entre os estados e municípios do país nem entre as diferentes áreas de políticas públicas. A descentralização estava mais ligada à distribuição de tarefas administrativas para os governos regionais e locais e para determinadas organizações da sociedade.

No contexto brasileiro, a gestão nos municípios é de extrema relevância para garantir a efetividade e o alcance das ações. Segundo Arretche (2012), os municípios brasileiros têm uma função crucial na implementação das políticas sociais, principalmente aquelas voltadas

para a assistência. Eles atuam como porta de entrada para os serviços e programas sociais, sendo, em geral, o primeiro contato dos cidadãos com tais políticas.

Conforme já abordado, a LOAS e o SUAS são pilares legais que orientam as ações nesse campo. Para Melo (2015), o SUAS é um marco na organização e gestão da assistência social, estabelecendo princípios, diretrizes e instrumentos para sua operacionalização nos municípios.

A descentralização é um ponto chave. Ela permite que os municípios tenham autonomia para desenvolver suas próprias estratégias, considerando suas realidades locais. Contudo, é crucial que isso ocorra em consonância com a participação social. Segundo Avritzer (2018), a participação da comunidade na formulação, implementação e avaliação das políticas de assistência fortalece sua legitimidade e eficácia.

Apesar dos avanços, a gestão da Assistência Social nos municípios enfrenta desafios. A falta de recursos financeiros, a complexidade burocrática e a necessidade de aprimoramento da capacidade técnica são alguns obstáculos. No entanto, há oportunidades para inovações, parcerias e ampliação do acesso aos serviços.

A gestão da PAS em âmbito municipal é um processo multifacetado que requer atenção a diversos aspectos. A integração entre os entes federativos, a participação social efetiva e a busca por soluções criativas são fundamentais para aprimorar a oferta e a qualidade dos serviços oferecidos à população mais vulnerável.

Dessa forma, esse capítulo traz informações para compreensão dos destaques na gestão da assistência social nos municípios, a partir do estudo de caso realizado em Itaboraí. Em síntese, entender essas nuances é essencial promover políticas mais eficazes, inclusivas e adaptadas às demandas locais.

Considera-se que a implementação da política é um processo complexo que não se reduz à mera execução do seu desenho original, mas envolve permanente tomada de decisões, em que o contexto de implementação é crucial para compreender o curso do processo de construção da política pública. Nesse sentido, conforme apontado na introdução desta dissertação, o estudo de caso possibilita aprofundar variáveis contextuais que interferem na implementação da política.

3.1.1 O município de Itaboraí

Esta seção não tem como pretensão resgatar detalhes sobre a história de Itaboraí, mas faz-se necessário abordar alguns aspectos históricos da localidade para explicitar que o município é marcado por um desenvolvimento socioeconômico desigual.

Itaboraí é um município de Grande Porte e compõe a região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro. Na divisão regional do estado está situada na Metropolitana II. Foi considerada cidade, e ganhou essa denominação, a partir de 1890. Possui uma população de 224.267 pessoas, segundo o Censo Demográfico de 2021. Com uma área da unidade territorial de 429,961 km², tem uma densidade demográfica de 521,60 (habitante por quilômetro quadrado) (IBGE, 2022).

De acordo com a reportagem do G1 de junho de 2023, a população de Itaboraí registrou um aumento de 2,97% em relação ao Censo de 2010. Em termos de ranking populacional, Itaboraí alcança posições relevantes: ocupa a 13^a colocação no estado, a 69^a posição na região Sudeste e a 139^a posição considerando todos os municípios do Brasil. Essa posição no contexto estadual, regional e nacional ressalta a representatividade demográfica e a importância da cidade dentro dessas esferas, evidenciando seu papel no cenário socioeconômico e demográfico do país.

A cidade passou por algumas modificações, até chegar ao cenário atual de oito distritos, sendo eles: Itaboraí, Cabuçu, Itambi, Manilha, Pacheco, Porto das Caixas, Sambaetiba, e Visconde de Itaboraí. O mapa abaixo demonstra a distribuição dos distritos.

Figura 12 - Mapa distrital de Itaboraí-RJ



Fonte: Imagem extraída da dissertação de Toniato (2014)

Segundo Toniato (2014) os distritos possuem características distintas. No primeiro distrito, Itaboraí, concentra-se a parte central do município, onde está localizada a avenida 22 de Maio, que possui um alto fluxo de pessoas e um dinamismo no setor de comércio, com a instalação de grandes lojas, e de serviços públicos e privados. A localidade apresentou um expressivo crescimento nos últimos anos. É nesse distrito que está localizada a prefeitura, bem como a principal praça da cidade, Floriano Peixoto, a Igreja católica, o teatro municipal, bancos e as principais secretarias municipais da cidade.

Porto das Caixas, segundo distrito, tem uma tradição histórica, comercial e religiosa. Nele encontram-se as ruínas do convento de São Boaventura, construído pelos padres franciscanos em 1660. Segundo Toniato (2014), o rio Macacu, onde era escoada a produção de açúcar de vários municípios fluminenses, em torno de 1778, está situado no local.

O distrito tem dois milagres reconhecidos pela igreja católica, a imagem do Cristo Crucificado que ficava no altar central da Igreja teria sangrado diante dos fiéis durante uma missa em janeiro de 1968 e novamente em 1970. Os fatos atraíram um número expressivo de visitantes de diversos lugares, tanto que foi criado, na década de 1970, a tradição do turismo religioso, em torno da Igreja de Nossa Senhora da Conceição. Todavia, a partir da década seguinte as romarias religiosas diminuíram na localidade (Toniato, 2014).

O terceiro distrito, Itambi, teve origem com a ocupação da região onde foi criado o Aldeamento de São Barnabé pelos padres Jesuítas e por volta de 1705 foi construída uma

capela em honra a São Barnabé. A partir de 1759, com a expulsão dos padres jesuítas os aldeamentos foram desaparecendo assim como a população indígena que vivia na região (Toniato, 2014).

A construção da ferrovia na segunda metade do século XIX e a construção da BR-493 já no século XX favoreceram a ocupação. É significativa a presença de argila utilizada nas cerâmicas. Outra característica importante é a presença de manguezais que fazem parte da Área de Preservação Ambiental (APA) de Guapimirim. Os caranguejos presentes nestes manguezais fazem parte da atividade econômica de muitas famílias da região (Toniato, 2014).

Sambaetiba, quarto distrito, tem em seu território a rodovia que liga o município a Nova Friburgo, a RJ-116. O distrito possui características rurais, com pequenas propriedades voltadas à pecuária e à fruticultura. A maior predominância de áreas verdes do município está em Sambaetiba. Além disso, na localidade existem sítios com área de lazer, que atraem visitantes de diversas cidades para a realização de eventos segundo o Caderno Itadados (2006), o distrito já teve a maior criação de avestruzes do estado do Rio (Toniato, 2014).

O quinto distrito, Visconde de Itaboraí, também é um distrito rural. No entanto, tem passado por um crescente processo de urbanização, em que antigas áreas agrícolas estão sendo substituídas por loteamentos e condomínios. Toniato (2014) alude que as principais características do distrito são a estação ferroviária e o campo de futebol dos ferroviários.

O crescimento populacional também tem sido observado no distrito de Cabuçu, onde a proximidade territorial com o município de São Gonçalo favorece o processo de urbanização. A localidade é considerada rural e teve em sua história uma expressiva produção agrícola, como a cultura da cana-de-açúcar e dos laranjais. Todavia, a agricultura local perdeu força e atualmente é considerada inexpressiva (Toniato, 2014).

Esse distrito é conhecido pela Bacia Calcária de São José. Toniato (2014) salienta que a existência de uma considerável reserva de calcário atraiu a instalação da fábrica de cimento Mauá, que deixou de explorar a pedreira devido ao solamento das reservas de calcário. Desde então, as águas das nascentes ficaram represadas e formaram a “Lagoa de São José” que se tornou um local turístico no município.

Manilha, sétimo distrito, é altamente urbanizado, e apresenta a maior densidade demográfica do município. Toniato (2014) aponta vários fatores que influenciaram o crescimento das áreas urbanas no distrito, um deles é a valorização da terra para ocupação urbana a partir do declínio das áreas ocupadas por laranjais.

Por fim, o distrito de Pachecos é o que possui a menor taxa de urbanização e menor densidade demográfica no município de Itaboraí. No território estão localizadas as fazendas

Itapacará, São Tomé e Montevidio, herança dos períodos áureos da agricultura local (Toniato, 2014).

De acordo com os dados do IBGE, referentes a 2021, a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 14,5% e ao considerar os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 37,7% da população nessas condições. Dessa forma, o salário médio mensal da população Itaboraense era de 2,2 salários mínimos.

Em termos políticos, Itaboraí é resultado de uma história demarcada por governos de direita⁸⁴. As condições precárias de infraestrutura são consequência de relações de poder na cidade. A última eleição para prefeitos e vereadores ocorreu em 2020, a exemplo do conjunto de municípios brasileiros. Os eleitos assumiram seus cargos em 2021, com validade até 2024. Os munícipes de Itaboraí elegeram Marcelo Jandre Delaroli, do Partido Liberal (PL), como prefeito, e Lourival Casula, do Partido dos Trabalhadores (PT), como Vice-Prefeito da cidade, em coalizão bem distinta do plano nacional.

Durante as eleições, Delaroli foi apoiado por Washington Luiz Cardoso Siqueira - Quaquá, do PT, que foi duas vezes prefeito de Maricá. O município vizinho de Itaboraí, tem sido governado há 12 anos por prefeitos petistas e considerado uma “cidade exemplo” dentro do estado do Rio de Janeiro e até mesmo a nível nacional e mundial, em diversos aspectos, como transporte público gratuito para a população e desenvolvimento de políticas sociais, sobretudo na assistência social, durante os governos do PT.

Tanto Marcelo Delaroli, quanto Quaquá foram deputados federais (2015-2019) e marcaram suas gestões pelo trabalho em conjunto, durante o mandato do prefeito Fabiano Horta (PT) em Maricá, em apoio à cidade. Dessa forma, o prefeito de Itaboraí utilizou dessa marca e da trajetória exitosa da cidade para embasar sua campanha, prometeu, inclusive, implementar em Itaboraí os programas sociais que fizeram de Maricá uma referência. Apesar de ser membro do PL, se aliou com Casula para formar sua chapa e utilizou os apoios petistas para buscar votos em Itaboraí.

No entanto, no segundo ano de seu mandato, rompeu com o partido dos trabalhadores. Casula e sua equipe foram exonerados pelo prefeito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, que estava sob sua gestão. O fato ocorreu pelas incompatibilidades político-ideológicas entre os dois, diante das eleições de 2022, tanto para presidente como para governador e Deputado Estadual.

⁸⁴ O quadro com a relação dos chefes do poder executivo do município de 1894 até o atual está disponibilizada em anexo.

Em Itaboraí foram eleitos onze vereadores para a Câmara Municipal, todos homens cis e de partidos de centro-direita, direita e extrema direita. Compõem o poder legislativo de Itaboraí: dois vereadores do Partido Patriota, dois do Partido Progressista (PP), dois do Partido Social Democrático (PSD), dois do PL, um do Republicanos, um do Partido Social Cristão (PSC) e um do Partido Republicano da Ordem Social (PROS).

O governo local de Itaboraí apoiou o candidato Bolsonaro durante a campanha presidencial, através do prefeito e do seu irmão, Guilherme Delaroli, que era candidato na época e hoje ocupa o cargo de deputado estadual. A família Delaroli se automeinou “Tropa do capitão”⁸⁵ e circulou em diversos municípios vizinhos, através de passeatas, “adesivaços”, carreatas, motociatas, entre outras atividades em prol do ex-presidente durante a campanha eleitoral.

Em relação a informações sociais, o Cadastro Único do município abrangeu, em dezembro de 2023, aproximadamente 70.786 famílias em Itaboraí, das quais 59.845 realizaram a atualização de seus cadastros nos últimos dois anos, o que pode ter gerado uma sobrecarga nos serviços de assistência social, como será discutido adiante. É relevante notar que 54.202 famílias têm uma renda equivalente a até meio salário mínimo. Além disso, dentre essas famílias de renda mais baixa, 49.174 delas realizaram a atualização cadastral.

Ainda nesse período, o município teve 36.562 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, com 81.625 pessoas beneficiadas, totalizando um investimento de R\$ 24.319.008,00 e um benefício médio de R\$ 666,73 (SAGICAD, 2023).

3.1.2 A Política de Assistência Social em Itaboraí

A política de Assistência Social no município de Itaboraí era, em 2023, momento de realização da pesquisa, gerida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDS). Cabe ressaltar que não foram encontrados estudos sobre a história dessa política

⁸⁵ As atividades podem ser verificadas através de postagens nas redes sociais do prefeito, tal como a realizada no dia 14 de outubro de 2022 Delaroli publicou um vídeo com momentos do “adesivaço” e o legendou: “A TROPA DO CAPITÃO PASSOU POR TANGUÁ! Bora conferir os melhores momentos desse adesivaço, milhares de pessoas mostrando que podemos fazer a transformação não só na nossa região, mas em todo o PAÍS! Dia 30 de outubro vamos fazer a nossa parte votando 22 PELO BEM DO BRASIL! Vamos com tudo fechados com o CAPITÃO @jairmessiasbolsonaro!!! #MarceloDelaroli #GuilhermeDelaroli #EuToFechadocomoCapitao #ForteDeTrabalho #DeputadoEstadualRJ #PorTodoEstado #NadaResisteAoTrabalho #EspalhandoATransformação #Bolsonaro #Bolsonaro2022 #Tanguá #EuAmoTanguá”. Disponível: <https://www.facebook.com/marcelodelarolideitaborai/posts/803627130957795/>

social no município. Nem mesmo a gestão municipal possui esses registros em seus documentos oficiais.

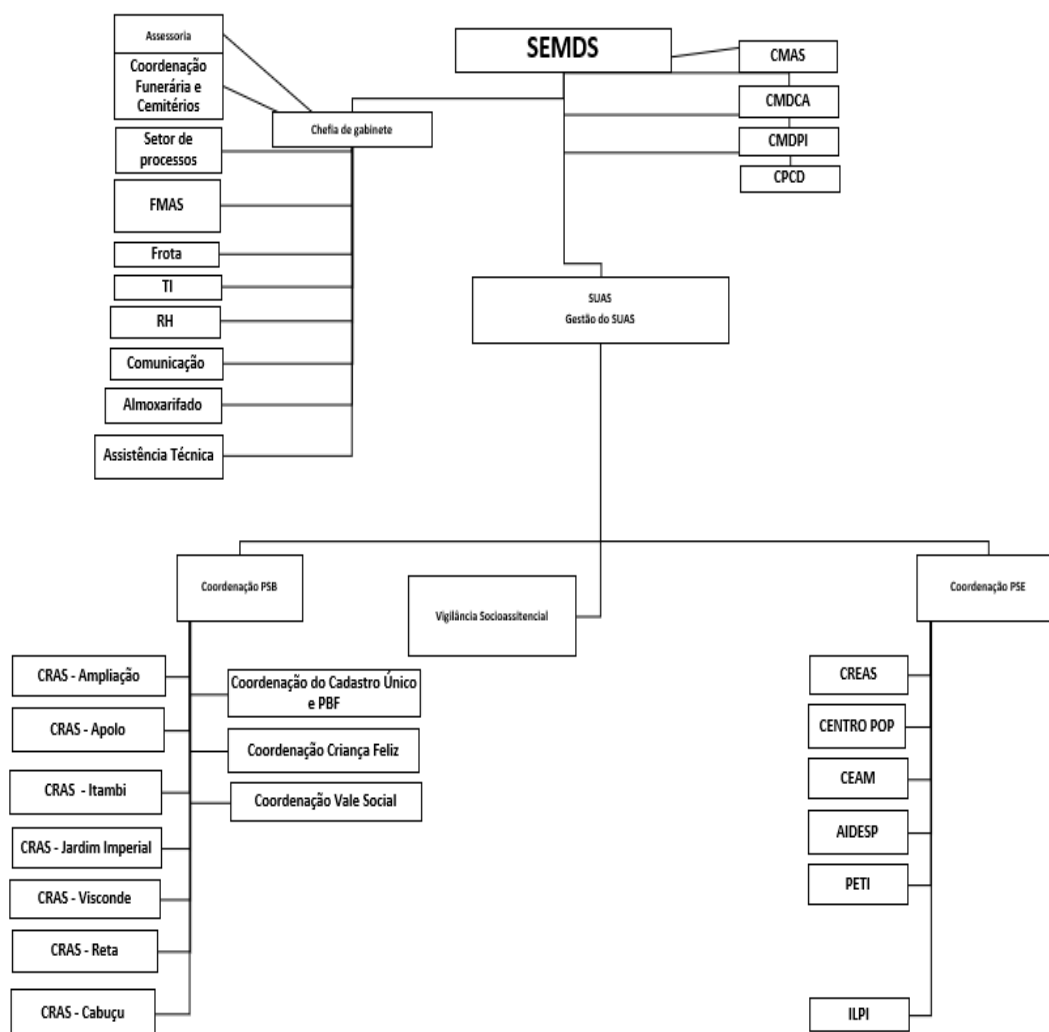
Cabe ressaltar que esta é uma lacuna que precisa de aprofundamento em pesquisas e estudos ou até mesmo a ser explorada pela Vigilância Socioassistencial de Itaboraí. Dessa forma, o conteúdo desse subtópico não faz um resgate histórico da Assistência Social na cidade, mas sim busca caracterizar a conformação dessa política na cidade, em termos de estrutura da Secretaria, dos equipamentos socioassistenciais e das ações ofertadas.

A SEMDS está entre as vinte Secretarias municipais responsáveis pela execução de Políticas Públicas no município. Conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 265, de 13/01/2021, compete à SEMDS, além de outras atribuições que lhe sejam incumbidas:

- “I - Garantir e efetivar o direito à proteção social para a população em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio de oferta de serviços e benefícios que contribuam para o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais, por meio do desenvolvimento de potencialidades, da autonomia, do empoderamento das famílias e da ampliação da sua capacidade protetiva;
- II - Efetivar as políticas públicas de assistência social como garantia social ao cidadão, além do desenvolvimento das atividades econômicas do Município;
- III - subsidiar a Administração Pública Municipal na formulação e implementação de políticas sociais;
- IV - Promover ações socioassistenciais de proteção social básica, de média e de alta complexidade à população;
- V - Trabalhar com políticas de prevenção e medidas socioeducativas;
- VI - Assegurar a manutenção e funcionamento dos Conselhos Municipais vinculados a esta Secretaria;
- VII - Gerir o(s) respectivo(s) Fundo(s) Municipais que a esta Secretaria seja(m) vinculado(s);
- VIII - planejar, elaborar e promover políticas públicas que garantam proteção e inclusão social, trabalho, emprego e renda, com respeito à diversidade e equidade de gênero e raça;
- IX - Promover medidas de integração à vida comunitária da população em situação de vulnerabilidade e risco social;
- X - Estabelecer convênios com órgãos e entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais a fim de obter recursos para o aprimoramento do desenvolvimento social no Município, mediante prévia autorização do Prefeito;
- XI - Acompanhar e colaborar na elaboração do orçamento público, no que se refere a sua área de competência;
- XII - emitir pareceres técnicos nos processos administrativos de sua competência;
- XIII - Assessorar as demais secretarias, órgãos e entidades, na área de sua competência;
- XIV - assegurar à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social todos os serviços de proteção necessários; e
- XV - Desenvolver outras atividades inerentes à sua competência e finalidade ou que lhe forem atribuídas.”

A SEMDS está estruturada conforme o organograma abaixo.

Figura13 - Organograma da SEMDS



Fonte: Organograma disponibilizado pela Vigilância Socioassistencial de Itaboraí.

Conforme visto na figura acima, o desenho da SEMDS é constituído quase que exclusivamente pelo SUAS. Além das coordenações administrativas, vinculadas à chefia de gabinete, em que consta, inclusive, a gestão da funerária municipal, e dos conselhos vinculados diretamente ao prefeito (CMAS, CMDCA, CMDPI, CPCD), a SEMDS conta com uma coordenação para a PSB, outra para a PSE e outra para a VISA.

No momento de realização do trabalho de campo, o município possuía sete CRAS, a saber: CRAS Ampliação, CRAS Apolo, CRAS Itambi, CRAS Jardim Imperial, CRAS Visconde, CRAS Reta e CRAS Cabuçu. Do total, seis são cofinanciados pelo governo federal

e estadual. Apenas o CRAS Cabuçu é administrado com recurso municipal. O quadro abaixo apresenta a área de abrangência de cada equipamento da PSB

Quadro 5 - Abrangência territorial dos CRAS de Itaboraí-RJ

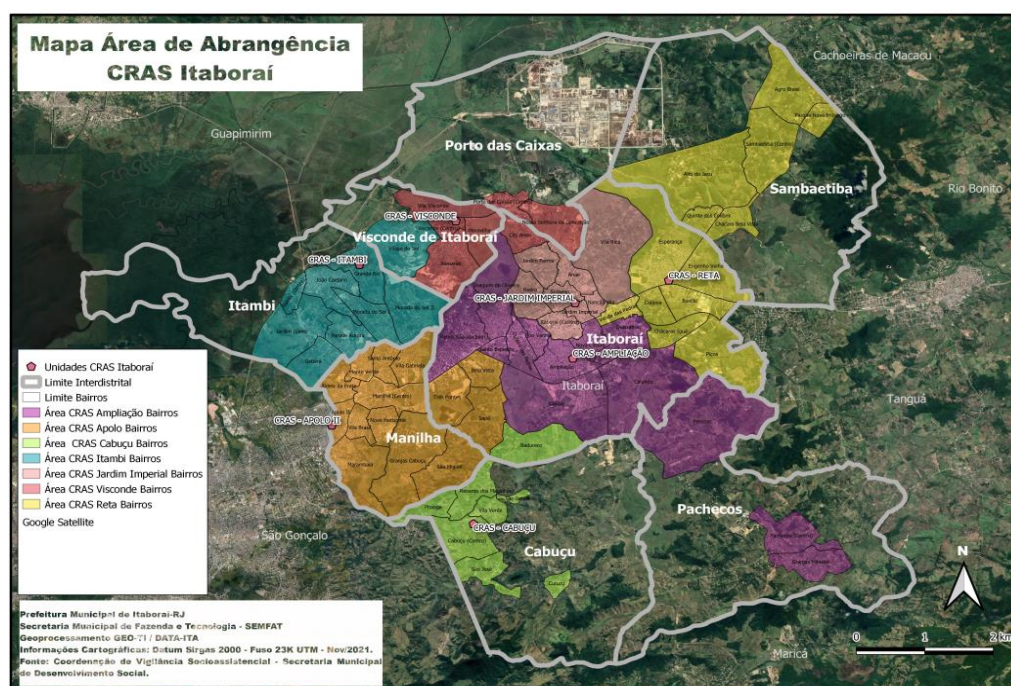
EQUIPAMENTO	ABRANGÊNCIA
CRAS APOLO 28 áreas de abrangência	Aldeia da Prata; Apolo II; Bela Vista; Boa Vista; Fátima; Helianópolis; Shangrilá; Jardim das Acácias; Jardim Floresta; Jardim Maicon; Jardim Miramar; Jardim Paulista; Jardim Planalto; Jardim Progresso; Jardim Teresópolis; Manilha; Marambaia; Monte Verde; New Park; Nova Capital; Novo Horizonte; Santo Antônio; Três Pontes; Granjas Cabuçu; Sapê; Vila Brasil; Vila Gabriela I; Vila Gabriela II.
CRAS CABUÇU 16 áreas de abrangência	Cabuçu; São Miguel; Mangueira; Chácara São Miguel; Largo São Sebastião; Recanto dos Magalhães; Badureco; Penedo; Vila Verde I; Vila Verde II; Pitangas; Vila Tatiana; Loteamento Sandra Regina; São José; Serrinha; Curuzu.
CRAS JARDIM IMPERIAL 12 áreas de abrangência	Areal; Campo Lindo; Barreiro; Bonfim; Itaboraí – Centro; Jardim Ferma; Jardim Imperial; Nancilândia; Retiro; Sem Terra; Sossego; Vila Rica.
CRAS AMPLIAÇÃO 16 áreas de abrangência	Ampliação; Calundú; Caluge; Dona Lucinda; Joaquim de Oliveira; Nova Cidade; Outeiro das Pedras; Retiro São Joaquim; Rio Várzea; Santo Expedito; Quissamã; Pacheco; Beira Rio; Perobas; Fonte dos Bambus; Granja Marisol.
CRAS ITAMBI 16 áreas de abrangência	Bacia; Bairro Amaral; Gebara I; Gebara II; Grande Rio; Yamagata; Itambi; Jardim Itambi; Jardim Santa Luzia; João Caetano; Morada do Sol I; Morada do Sol II; Parque Aurora; Rio Fundo; Vila Itambi; Village do Sol.

CRAS RETA 27 áreas de abrangência	Agro Brasil; Alto do Jacú; Chácara Iguá; Chácara Bela Vista; Colônia; Conjunto Habitacional Neuza Brizola; Duques; Engenho Velho; Horto Florestal; Itapacorá; Itaville; Jacuba; Lili; Lobos; Loteamento Santo Antônio; Montividiu; Muriqui; Parque Industrial; Parque Nova Friburgo; Quinta dos Colibris; Reta Nova; Reta Velha; Sambaetiba; Venda das Pedras; Vila Esperança; Vila Progresso; Pico.
CRAS VISCONDE 15 áreas de abrangência	Bacia; Beco do Silva; Bolívia; City Areal; Jardim Itamarati; Jockey Clube; Madureira; Maravilha; Nossa Senhora da Conceição; Nova Aliança; Porto das Caixas; Usina; Vila Esperança; Vila Moraes; Vila Portuense.

Fonte: Quadro disponibilizado pela Vigilância Socioassistencial de Itaboraí.

A partir do mapa abaixo é possível visualizar a abrangência territorial dos CRAS no município de Itaboraí.

Figura 14 – Mapa da área de abrangência CRAS Itaboraí



Fonte: Mapa disponibilizado pela Vigilância Socioassistencial de Itaboraí.

Além desses, o município possui um CRAS Itinerante, com as mesmas atribuições e estrutura física dos demais CRAS de base fixa. Segundo o Relatório anual de atividades da SEMDS (2022), esse equipamento tem como objetivo executar serviços da PSB para atendimento a famílias que já estão na área de abrangência de outros CRAS, porém vivem em locais de difícil acesso e/ou estão dispersas em território com peculiaridades devido a extensão territorial, tais como isolamento, áreas rurais, falta de transporte público, entre outras.

Faz-se necessário destacar que a “Equipe Itinerante” não se caracteriza como um novo equipamento da PSB, mas como estratégia de aproximação com a população em extrema pobreza e que vive distante do CRAS. Desta forma, o Projeto “CRAS Itinerante” busca possibilitar o acesso da população usuária aos serviços qualificados, respeitando os princípios e diretrizes da política pública de assistência social.

O CRAS Itinerante, assim como os demais, trabalha em articulação com as redes, através de um relacionamento intra (CREAS, Bolsa-Família, Centro POP etc.) e intersetorial (Escolas, Postos de Saúde, ONG's, igrejas, associações de moradores, dentre outras que ocupem o território).

O município possui uma sede do Cadastro Único e do PBF. Além de ser responsável pelo cadastramento da população no sistema nacional, assim como os demais CRAS, também é encarregado por gerir os cadastros realizados em todo território municipal (controlar e permissionar acessos aos sistemas; capacitar entrevistadores; monitorar inclusões e atualizações; orientar e assessorar os entrevistadores, entre outras atividades). Além disso, a gestão do benefício (bloqueio e desbloqueio) é realizada somente na central de atendimento. Itaboraí aderiu ao PCF e possui uma coordenação específica para esse programa, que também está subordinada à PSB.

Já a Proteção Social Especial (PSE) é composta por um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Centro Pop), um Centro de Atendimento à Mulher (CEAM), Uma Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), um abrigo de crianças e adolescente (Abrigo Institucional Dr. Ewaldo Saramago Pinheiro - AIDESP) e pela Coordenação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Além desses equipamentos públicos, a SEMDS possui convênio com a Associação Abrigo Rainha Silvia⁸⁶.

⁸⁶ A instituição oferece acolhimento para mulheres, grávidas ou com filhos pequenos, em situação de risco social, assim como mulheres vítimas de violência doméstica. [Abrigo Rainha Silvia|Famílias Monoparentais Femininas | \(abrigorio.org\)](http://Abrigo.Rainha.Silvia/Familias.Monoparentais.Femininas|(abrigorio.org))

O município tem realizado estudos para construir mais dois CRAS (Não disponibilizados), um em Manilha e outro em Venda das Pedras, devido ao quantitativo de habitantes nos referidos bairros e a distância que essas famílias precisam percorrer para acessar seus equipamentos de referência. No entanto, não há estimativa de prazo, nem de cofinanciamento para a implementação. Não foram encontrados estudos (artigos, TCCs, Dissertações e tese) sobre a suficiência da rede socioassistencial de Itaboraí.

3.2 Estudo de caso em Itaboraí-RJ: Um olhar para os PTMC e a PAS em âmbito municipal (2019-2022)

Conforme mencionado na introdução desta dissertação, todos os profissionais que ocuparam esses cargos foram contatados e convidados a participar da pesquisa. A princípio todos aceitaram, houve somente uma recusa imediata. Foram feitas diversas marcações de entrevistas em dias, horários e locais determinados por eles. No entanto, somente uma pessoa concedeu entrevista na primeira tentativa. Todos os convidados desmarcaram o encontro pelo menos uma vez. Alguns chegaram a marcar mais de cinco vezes e por fim não responderam mais as mensagens. No entanto, mesmo com as desistências houve representatividade de todos os setores escolhidos para executar a pesquisa (CRAS, PSB e do CadÚnico e PBF).

Com exceção do CRAS Reta e do CRAS Cabuçu, que foram coordenados pelas mesmas servidoras durante todo o recorte temporal, os demais equipamentos apresentaram alta rotatividade de coordenadores. A coordenação da Proteção Social Básica e a do Cadastro Único e do PBF também foram ocupadas por pessoas diferentes durante esse período.

Nessa pesquisa foram entrevistadas quatro pessoas. Para garantir o sigilo das informações e da identidade dos entrevistados, foram criados nomes fictícios para os respondentes. Os participantes foram denominados como Rosana⁸⁷, Francisco⁸⁸, Gabriela⁸⁹ e Erecilda⁹⁰. Os pseudônimos foram criados em homenagem às vítimas da COVID-19. Os nomes escolhidos são de pessoas que faleceram sem ao menos terem tido a oportunidade de

⁸⁷ Rosana Urbano, diarista de 57 anos, foi a primeira brasileira a morrer de covid-19. [Há dois anos, morria a primeira vítima da Covid-19 no Brasil - 12/03/2022 - Equilíbrio e Saúde - Folha \(uol.com.br\)](https://www.uol.com.br/folha/12/03/2022/ha-dois-anos-morria-a-primeira-vitima-da-covid-19-no-brasil-12/03/2022-equilibrio-e-saude-folha)

⁸⁸ Francisco Alberto Antunes, 72 anos. Pai de um amigo, que faleceu de Covid-19.

⁸⁹ Gabriela Santos Silva, de 27 anos. Assistente social de dedicada, que teve a oportunidade de trabalhar junto, faleceu de covid-19 trabalhando na oferta de um serviço essencial, a política de Assistência Social. [Nota de pesar do CRESS-PR pela morte de Assistente Social do RJ com suspeita de COVID-19 - CRESS-PR \(cresspr.org.br\)](https://www.cresspr.org.br/nota-de-pesar-do-cresspr-pela-morte-de-assistente-social-do-rj-com-suspeita-de-covid-19)

⁹⁰ Erecilda (Aracy) Raimundo da Silva, anos, avó do meu esposo. Faleceu de covid-19 em 2021.

serem vacinadas a tempo. Uma forma de manter suas histórias vivas e prestar solidariedade a todas às famílias que perderam, ou quase perderam, como eu algum ente querido durante a pandemia. Além de reconhecer o trabalho dos profissionais da Assistência Social, que prestaram um serviço essencial às famílias em situação de vulnerabilidade social durante a pandemia.

Para esse estudo de caso, através das entrevistas, os coordenadores foram questionados sobre como enxergavam a execução do Programa Bolsa Família entre os anos de 2019 e 2021 e do Programa Auxílio Brasil entre 2021 e 2022. Devido a importância da Pandemia da Covid-19, foram feitas algumas perguntas direcionadas à organização da SEMDS para garantir a realização e a qualidade dos serviços ofertados pela rede de proteção social básica aos beneficiários dos referidos programas.

Além disso, a fim de identificar quais foram principais mudanças efetuadas nesse período e como as ações do governo Bolsonaro no enfrentamento à crise sanitária impactaram no trabalho da PSB e da gestão do Cadastro Único e dos programas, principalmente após a implementação do PAB. Por fim, compreender como, na perspectiva dos entrevistados, ocorria a relação entre os dois programas e a política de assistência social, diante dos impactos das alterações realizadas nos PTMC durante o governo do período.

Para interpretar os dados, adotou-se a metodologia de análise de conteúdo do tipo temática. Esse tipo de análise, conforme delineado por Minayo (2014), consiste na identificação dos núcleos de sentido presentes na comunicação investigada, cuja recorrência ou relevância oferece *insights* sobre o objeto analisado.

Esse método tradicional se baseia na contagem da frequência das unidades de significação para determinar a natureza do discurso. Ele busca identificar temas, estruturas de relevância, valores e modelos de comportamento subjacentes ou explícitos na comunicação. O termo "tema" neste contexto refere-se a uma afirmação sobre um assunto específico, carregando consigo uma rede de relações que podem ser expressas em palavras, frases ou resumos. Para a aplicação efetiva da análise temática, Minayo (2014) descreve três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

A pré-análise, realizada através de uma leitura inicial e flutuante, permite o contato inicial com o conteúdo, seguido pela avaliação e seleção de informações com base nos critérios de "representatividade", "homogeneidade" e "exaustividade". Esses requisitos são fundamentais para alcançar os objetivos do estudo.

Posteriormente, as narrativas das entrevistas foram extraídas e organizadas de acordo com a similaridade de significados. Esse agrupamento levou à construção de categorias, que

por sua vez foram desdobradas em subcategorias, proporcionando uma estrutura ordenada para a análise dos dados coletados, conforme quadro em anexo.

A partir da análise foram extraídas três categorias: As principais alterações promovidas pelo governo Bolsonaro no PBF e no PAB; as consequências das alterações do Programas de Transferência Monetária com condicionalidades nos CRAS/PSB, e por último as repercussões das alterações no PTMC durante o governo Bolsonaro, considerando o processo de trabalho e o enfrentamento dos beneficiários e dos trabalhadores.

As categorias foram divididas em subcategorias. A primeira foi abordada a partir das seguintes categorias: “Concessão de benefícios, Cadastro Único, suspensão das condicionalidades nos PTMC durante o governo Bolsonaro” e “Atravessamento do AE nos valores pagos pelos PTMC”. Já a segunda pelo “Aumento no fluxo de atendimentos nos CRAS e novo público da PAS” e pelo “Relacionamento intergovernamental/intersectorial para oferta de benefício eventual”.

A última categoria analisa a “Reorganização e a adaptação do processo do trabalho influenciado pelas necessidades tecnológicas dos PTMC”; o “Luto, vulnerabilidade, sofrimento e morte: perspectiva dos trabalhadores sobre os usuários da PAS durante o governo Bolsonaro” e a “Desproteção física, psicológica, estrutural e imunológica do trabalhador da PAS durante o governo Bolsonaro”.

Dessa forma, os próximos subtítulos explicitam as três categorias, e suas subcategorias, supracitadas, trazendo detalhes das entrevistas e alguns dados quantitativos extraídos dos sistemas para embasar os relatos trazidos pelos entrevistados. Serão apresentados alguns gráficos com informações do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) dos CRAS⁹¹ referentes ao Brasil, ao estado do Rio de Janeiro e ao município de Itaboraí, no período de 2019 a 2022.

O sistema eletrônico do RMA foi desenvolvido conforme a Resolução CIT nº 4/2011 para registrar informações dos serviços prestados nos CRAS, CREAS e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP), seguindo parâmetros nacionais. Ele coleta dados sobre atendimentos, perfis das famílias e indivíduos assistidos, buscando padronizar e oferecer informações consistentes para o SUAS. Os registros, feitos mensalmente, permitem monitorar a oferta de serviços e os atendimentos. Relatórios mensais são gerados para monitorar o trabalho dos equipamentos.

Cada município estabelece fluxos para garantir a implementação da resolução. Sugere-

⁹¹ Mais informações sobre o preenchimento do RMA CRAS podem ser acessadas no manual, disponível no link: [Manual_RMA_CRAS2022.pdf \(mds.gov.br\)](https://mds.gov.br/Manual_RMA_CRAS2022.pdf)

se que a inserção dos dados no sistema seja feita pela equipe de Vigilância Socioassistencial, considerando as necessidades da população para melhor planejamento e oferta de serviços. O acesso ao sistema requer logins e senhas vinculados ao CPF do técnico responsável.

O formulário do RMA CRAS é dividido em três blocos: Bloco I - Famílias em acompanhamento pelo PAIF; Bloco 2 - Atendimento particularizados realizados no CRAS, e Bloco 3 - Atendimento coletivos realizados no CRAS. O primeiro e o terceiro bloco possuem oito itens, o segundo é formado por nove. No entanto, nem todos eles serão utilizados para análise.

O quadro abaixo apresenta os itens/dados extraídos do sistema para qualificar o trabalho e dialogarem com as falas dos entrevistados.

Quadro 6 - Dados do RMA CRAS utilizados para a pesquisa

A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF no mês de referência
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em descumprimento de condicionalidades
C.1. Total de atendimentos particularizados realizados, no mês
C.2. Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único
C.3. Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único
C.6. Visitas domiciliares realizadas
C.7. Total de auxílios-natalidade concedidos/entregues durante o mês de referência
C.8. Total de auxílios-funeral concedidos/entregues durante o mês de referência
C.9. Outros benefícios eventuais concedidos/entregues durante o mês de referência
D.1. Famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF

Fonte: Elaboração própria, 2024.

A partir dos quantitativos, foram elaborados três gráficos, agrupados em uma única imagem vertical para facilitar a visualização e comparação entre os três entes federativos, conforme exposto nas categorias a seguir. Cabe destacar que mesmo em 2022, quando o PBF já estava extinto e o PAB sendo executado, o formulário do RMA CRAS ainda utilizava nomenclatura do primeiro programa em suas questões, conforme pode ser visualizado no

quadro acima e no Apêndice E. Portanto, ao observar os gráficos é necessário atentar-se ao ano para identificação do PTMC ao qual os dados referem-se.

Além do RMA CRAS, foram utilizados dados de sistemas que utilizam a base do CadÚnico e são geridos pela Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), tais como VIS DATA,⁹² CECAD 2.0⁹³ e RI SOCIAL⁹⁴.

3.2.1 As principais alterações promovidas pelo governo Bolsonaro no PBF e no PAB

Conforme abordado no capítulo anterior, durante o governo Bolsonaro, foram promovidas diversas alterações no Programa Bolsa Família e no Programa Auxílio Brasil. Durante as entrevistas, os trabalhadores do SUAS de Itaboraí identificaram algumas mudanças relacionadas à concessão de benefícios e em relação ao acompanhamento das condicionalidades dos PTMC e até mesmo ao próprio Cadastro Único.

Alguns dos participantes relataram que o PBF ficou um tempo considerável sem liberação de benefícios em Itaboraí, inclusive no momento de maior vulnerabilidade da pandemia, conforme o relatado abaixo

“Porque você via uma quantidade de pessoas, né, que ficaram desempregadas e até que surgia algum outro auxílio. Essas pessoas ficaram sem nenhum suporte, né? Sem nenhum benefício e por um bom tempo, eles não conseguiam entrar no cadastro único, né? [...] É por isso que até começa dizendo, não sei se tinha relação, não atingiu o cadastro da população que necessitava? Ficou um tempo sem novos beneficiários em Itaboraí. E a partir do momento que grande parte da população precisava ser contemplada, precisava ser atingida de alguma forma pela política de assistência e não conseguia ser beneficiada.” (Rosana).

O relato traz à tona aspectos cruciais sobre a efetividade das políticas de Assistência e seu impacto nas comunidades mais vulneráveis. Diversos pontos merecem reflexão. Primeiramente, a dificuldade enfrentada por pessoas desempregadas para acessar os auxílios e benefícios disponíveis. Isso sinaliza possíveis lacunas nos sistemas de Assistência Social, indicando que tais programas podem não estar atingindo aqueles que mais necessitam.

Ressalta-se que “Durante o governo Bolsonaro, o programa passou pelo período mais longo de baixo índice de entrada de novos beneficiários de sua história” (Tomazini, 2023, p.

⁹²Disponível em: [VIS DATA 3 beta \(cidadania.gov.br\)](https://visdata.cidadania.gov.br/)

⁹³Disponível em: [CECAD 2.0 \(cidadania.gov.br\)](https://cecad.cidadania.gov.br/)

⁹⁴Disponível em: [Relatório de Informações - RI v.4 \(mds.gov.br\)](https://relatorio.mds.gov.br/)

84). O não acesso ao PBF, de parte da população inserida no Cadastro Único, ressalta uma exclusão preocupante. Essa falha aponta para a incapacidade de abarcar todos aqueles que requerem benefícios.

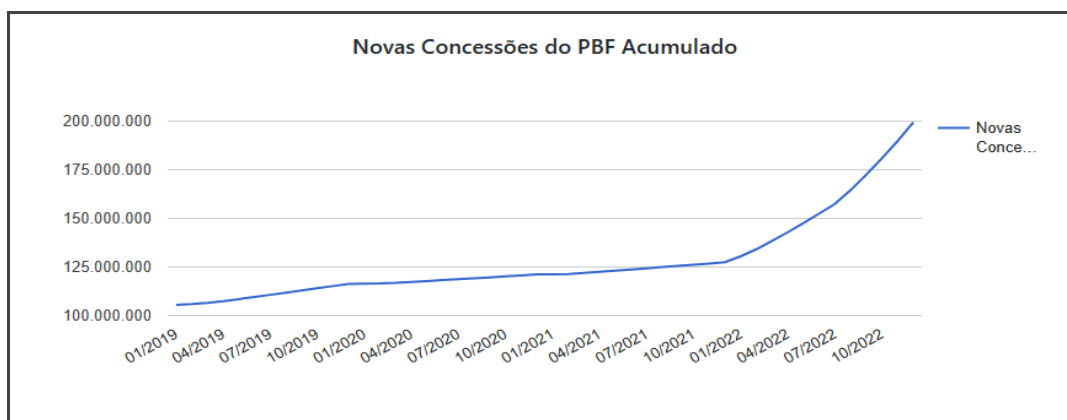
A menção de que uma parcela considerável da população de Itaboraí não foi contemplada pelos benefícios revela um impacto significativo na comunidade local. Isso pode ter gerado consequências socioeconômicas adversas, aumentando a vulnerabilidade e o sofrimento das pessoas afetadas.

A falta de uma resposta adequada em tempos de crise relatada pelos participantes e evidenciadas pelos dados, ressalta a importância crucial de tornar tais programas mais acessíveis, inclusivos e capazes de atender às necessidades reais da população em momentos de dificuldade.

Ao observar as novas concessões de benefícios do PBF e PAB em nível nacional e em Itaboraí para os anos de 2019 a 2022, nota-se um aumento progressivo ao longo desses anos. A quantidade de novos beneficiários aumentou significativamente de 105.501.972 em janeiro de 2019, primeiro ano do mandato de Bolsonaro em que ainda não tinham os efeitos da pandemia, para 199.342.766 em dezembro de 2022 em todo território nacional, ano de eleição e do seu governo, representando um aumento de cerca de 89%.

Esses dados estão de acordo com o abordado no capítulo anterior, de que a gestão do Bolsonaro priorizou a concessão de benefícios durante a execução do Auxílio Brasil e ainda mais durante as eleições presidenciais. A figura abaixo permite a visualização desse crescimento.

Figura 15: Novas concessões do PBF e do PAB durante o governo Bolsonaro.



Fonte: Gráfico extraído da SAGICAD, 2023

Da mesma forma, em Itaboraí, houve um aumento gradual de novas concessões durante os anos, passando de 129.561 em janeiro de 2019 para 354.158 em dezembro de 2022. Isso representa 173% sugerindo um aumento substancial no número de concessões específicas para essa região ao longo desse período de quatro anos (SAGICAD, 2023).

Sobre o acompanhamento das condicionalidades do PBF em saúde e educação, os profissionais relatam que não houve repercussão dos descumprimentos nos benefícios, devido a pandemia da COVID-19 e essa “vantagem” persistiu no PAB, conforme as falas abaixo.

“Ele deu umas vantagens, né?! Ele não bloqueou, né? Não, afetou o benefício. Cadastrava, aí a gente explicava que não estava bloqueando nada. O governo não estava bloqueando. Enfim, tinha essas, essas coisas. Nesse período ele não bloqueou.” (Francisco).

“As famílias aprenderam, infelizmente, que elas podem ter. E que elas não precisam correr muito atrás que elas não precisam, muita coisa em troca. Porque é. Né? Está vindo fácil. Teve uma mudança muito radical nos serviços de convivência. Porque as famílias, elas entenderam, eu não sei nem qual é a palavra, mas assim elas. Eles não querem mais participar de nada do equipamento, porque eles sabem que o dinheiro deles, de qualquer maneira, no fim do mês, na data que eles vão receber, vai estar lá. Então eles não se sentem mais, na obrigação de participar de nada, por quê? Meu dinheiro vai estar lá, por que que eu vou sair de casa? Eu não preciso mais sair de casa para fazer nada. O auxílio Brasil, vamos falar a verdade, para o usuário foi mais benéfico porque não tinha tanta restrição, não tinha tantas condicionalidades. As condicionalidades ficaram suspensas, né? Foram. Suspensas.” (Erecilda).

A fala de Francisco oferece um olhar em relação à não interrupção dos benefícios sociais durante o período específico. Sua declaração incita uma análise reflexiva, explorando pontos relevantes que merecem atenção. Primeiramente, a menção de “vantagens” remete à continuidade na distribuição dos benefícios sem interrupção ao longo da pandemia. Essa ausência de bloqueios pode ser interpretada como um ponto positivo para os beneficiários diretos, garantindo a manutenção do acesso aos recursos financeiros essenciais que possam impactar diretamente suas vidas. No entanto, não viabiliza o acesso à saúde e à educação, como era previsto pelos programas.

Francisco ressalta, ainda, a necessidade constante de explicação da situação aos beneficiários durante aquele tempo específico. Isso sugere que, apesar da ausência de bloqueios, o momento pode ter sido marcado por um cenário de confusão ou mal-entendido quanto à continuidade dos benefícios. Isso demandou esclarecimentos por parte do governo local ou dos responsáveis pela execução dos programas no âmbito municipal.

Essa questão levantada por Francisco suscita reflexões mais profundas sobre a comunicação efetiva entre os órgãos governamentais e os beneficiários dos programas sociais.

A ausência de bloqueio pode ter sido considerada um aspecto positivo pela população, mas a necessidade de esclarecimentos indica a importância crucial de uma comunicação clara e transparente para evitar dúvidas ou incertezas entre os beneficiários.

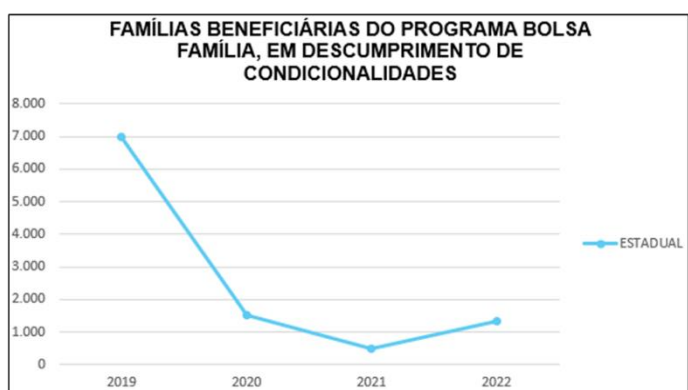
Já a fala de Erecilda aborda uma mudança de comportamento percebida nas famílias beneficiárias, especialmente ao mencionar o Auxílio Brasil e suas condições mais flexíveis em comparação ao PBF. São levantados alguns pontos, como a “dependência e comodidade”, o que sugere que, sob a sua percepção, as famílias se acostumaram com a ideia de receber os benefícios de forma mais facilitada. Segundo ela, isso gerou uma sensação nos beneficiários de que eles não precisam mais se “esforçar” tanto para receberem o benefício.

Segundo Erecilda, possivelmente, este é o motivo da desmotivação para o engajamento em atividades que poderiam promover desenvolvimento pessoal e/ou fortalecimento familiar e comunitário, como o SCFV e o acompanhamento no PAIF.

Em síntese, a coordenadora, em concordância com Francisco, mencionou que o PAB foi mais benéfico para os usuários devido à menor quantidade de restrições e condicionalidades. No entanto, também suscita questões sobre a necessidade de equilibrar a autonomia do beneficiário com medidas que incentivem a participação e o desenvolvimento social.

De fato, após a declaração de pandemia, as condicionalidades para o PBF foram suspensas. O número apresentado pelo Registro Mensal de Atendimento (RMA) corresponde a apenas 8,61% das famílias que estavam em acompanhamento em 2019, número que reflete um período anterior à suspensão estabelecida pelo decreto. Mesmo antes da pandemia os números de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF já eram considerados baixos.

Gráfico 1 – Famílias beneficiárias em descumprimento de condicionalidades



FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, EM DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES				
NÍVEL/ANO	2019	2020	2021	2022
NACIONAL	119.988	38.695	19.397	45.678
ESTADUAL	6.980	1.504	501	1.317
ITABORAÍ	297	41	0	2

Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS setembro/2023.

Em 2021, não há registro de acompanhamento desse público em Itaboraí. Já em 2022, duas famílias que não cumpriram as condicionalidades passaram a ser acompanhadas pelo PAIF. Apesar de significativamente menores em relação ao primeiro ano, os municípios do estado do Rio de Janeiro registraram no RMA o acompanhamento de famílias em descumprimento, mesmo durante o período de suspensão das condicionalidades.

Cabe ressaltar que o PAIF tem como objetivo oferecer suporte e assistência às famílias em situação de vulnerabilidade social. Dentro do programa, o acompanhamento familiar se baseia em um conjunto de ações planejadas por profissionais da Assistência Social. Essas ações visam fortalecer os laços familiares e comunitários, fornecendo meios para que as famílias possam superar desafios e aprimorar sua qualidade de vida.

Esse acompanhamento compreende a identificação das necessidades únicas de cada família, o desenvolvimento de estratégias e atividades específicas para atendê-las, e a avaliação contínua do processo. Por meio de visitas domiciliares, orientações e encaminhamentos para serviços de apoio, entre outras ações, o objetivo é fomentar a autonomia, a integração social e o fortalecimento dos laços familiares, sempre atendendo às demandas identificadas em cada contexto individual.

O PAIF faz parte do SUAS e tem como propósito atuar de forma preventiva, fornecendo apoio às famílias em situação de vulnerabilidade. Busca-se, assim, contribuir para a inclusão social dessas famílias e para a melhoria de suas condições de vida. O programa vai de encontro a necessidade de oferecer suporte às famílias, permitindo que desempenhem seus papéis afetivos e protetivos, especialmente em relação aos membros mais vulneráveis, como crianças e adolescentes.

Além disso, é preciso considerar o usuário do SUAS não apenas como um indivíduo com direitos, com características e necessidades físicas e emocionais, mas também como parte de um grupo coletivo, um sujeito político que influencia e é influenciado pela sociedade na qual está inserido. Portanto, o acompanhamento familiar, através do PAIF, é importante para compreender a complexidade das dinâmicas familiares e sociais, com o objetivo de fortalecer a capacidade de proteção das famílias, promover sua autonomia e garantir as diversas seguranças previstas no suas.

Ao analisar os dados extraídos do RMA em nível nacional, estadual (Rio de Janeiro) e municipal (Itaboraí) foram verificadas algumas informações importantes para compreensão da realidade entre 2019 e 2022. No contexto nacional, o primeiro ano da gestão Bolsonaro marcou o pico de famílias atendidas no SUAS e acompanhadas pelo PAIF. Em 2020, ano em que iniciou a pandemia da COVID-19, houve uma queda de 3,54%, seguida por uma redução adicional de 8,88% em 2021 em relação a 2019. No último ano, esse índice voltou a subir, mas ainda permaneceu 5,39% abaixo do ponto inicial.

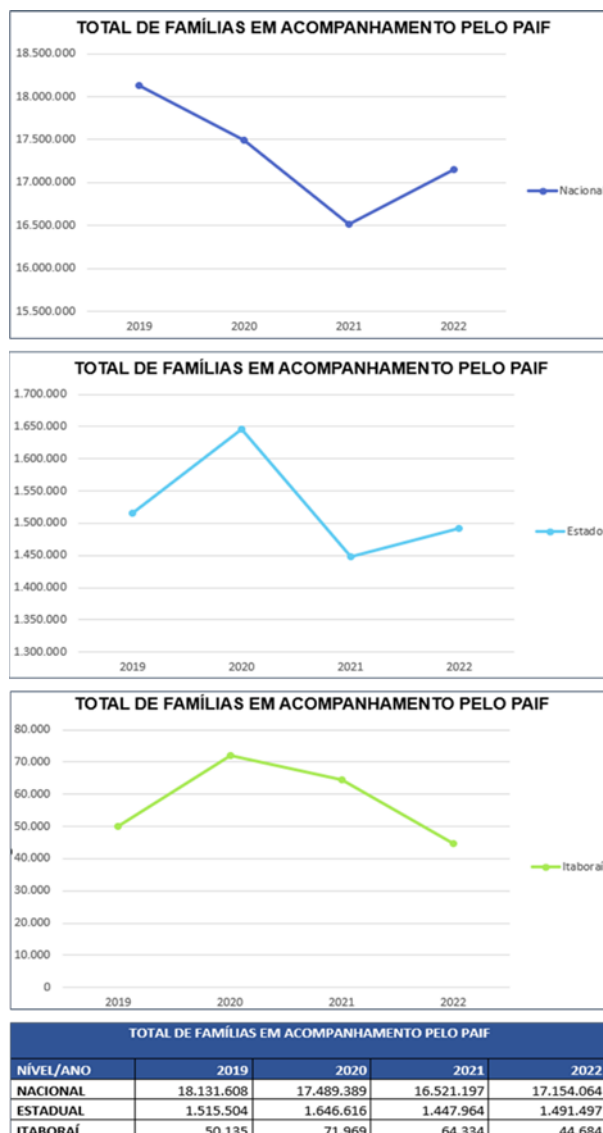
Em Itaboraí, houve um aumento significativo no número de famílias atendidas, em comparação com 2019, tanto no segundo como no terceiro ano do governo, com incrementos de 43,55% e 28,32%, respectivamente. No entanto, durante as entrevistas os respondentes

informaram que este serviço ficou suspenso no município durante a pandemia. No último ano do mandato presidencial, entretanto, mesmo o serviço já tendo voltado a normalidade, houve uma redução expressiva em relação aos anos anteriores, registrando o menor número durante esse período, com 44.684 famílias atendidas pelos sete CRAS.

Ao analisar a média estadual, houve um crescimento de 8,65% no número de famílias acompanhadas em 2020, tornando-se o ano com o maior acompanhamento no estado do Rio de Janeiro. No entanto, nos dois anos seguintes, ocorreu uma queda, com reduções de 12,06% em 2021 e de 9,42% em 2022.

Dessa forma, foi possível verificar que os dados registrados no RMA demonstram convergência com a fala dos entrevistados de que as famílias passaram a não aderir ao acompanhamento após a implementação do PAB, e expõem um movimento em Itaboraí distinto do panorama nacional e estadual. Enquanto a média em todo o país e no estado aumentava, a quantidade de famílias atendidas na cidade diminuía em 2022, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Famílias em acompanhamento pelo PAIF



Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS setembro/2023.

Os dados do RMA são inseridos por profissionais do SUAS de cada local, que nem sempre são da Vigilância Socioassistencial e possuem capacidade técnica ou capacitação para tal atividade. Nem todos os municípios possuem uma equipe multiprofissional, ou ao menos um técnico na área. Falcão (2017) ressalta que

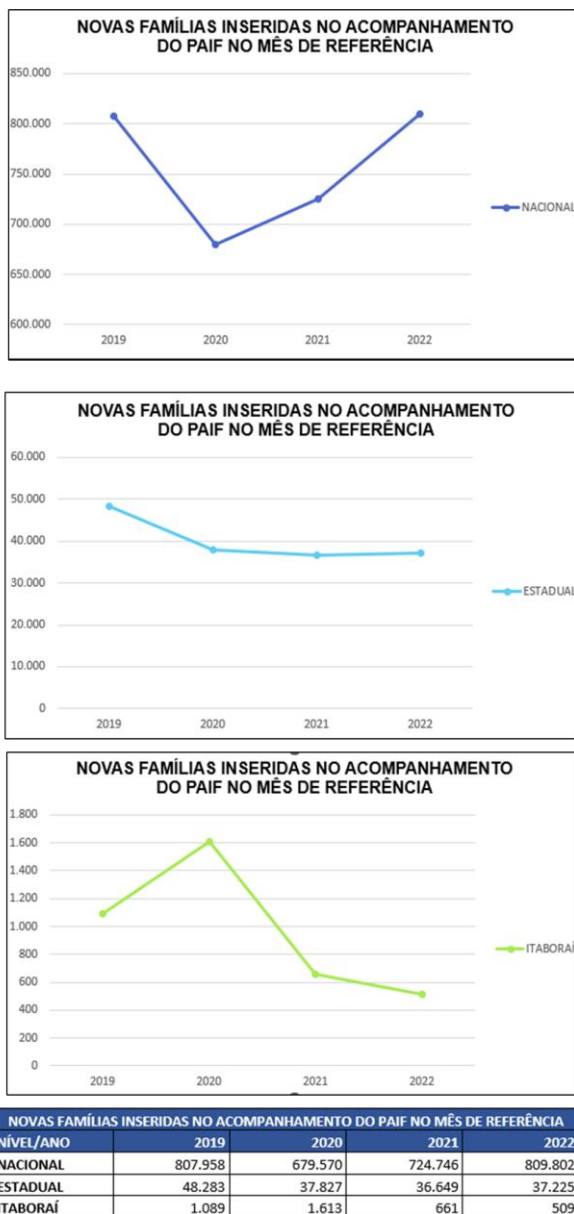
“Existe um grande desafio na consolidação da Vigilância e como decorrência, a eficácia da política socioassistencial. Sem antes, capacitar às equipes técnicas e gestoras para que possuam competências e habilidades para um melhor conhecimento dos territórios e sua população, corre-se o risco, de continuar apresentando uma fraca efetividade na implementação da política, uma vez que ela ocorre por decisão dos próprios agentes implementadores (Lipsky, 1980). Consolidar a Vigilância Social no dia a dia da operação exige criar condições para

que as equipes possam sistematizar e analisar informações para respaldar seu planejamento. A produção de conhecimento para a gestão da política pública não termina com a coleta de dados. A análise contínua pelos profissionais se faz imprescindíveis para agregar sentido às ações propostas.” (Falcão, 2017. P. 20).

Portanto, faz-se necessário enfatizar que os dados quantitativos abordados neste trabalho possuem as nuances levantadas por Falcão (2017). Por isso, podem não ser exatamente um retrato da situação analisada, mas carregam os aspectos vivenciados nos territórios de não valorização da Vigilância Socioassistencial.

Ao analisar o volume de novas famílias inseridas no PAIF em Itaboraí, é notável que nos dois primeiros anos, o acompanhamento familiar registrou um acréscimo superior a mil famílias. No entanto, nos dois anos subsequentes, esse número sofreu uma redução considerável, diminuindo em mais de 50%. Essa tendência de queda na inclusão de famílias em acompanhamento familiar também se evidenciou em âmbito estadual, a partir de 2020 em comparação com o ano de início do governo Bolsonaro, conforme pode ser observado a seguir.

Gráfico 3 -Famílias inseridas no acompanhamento do PAIF



Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS Setembro/2023.

Apesar do menor número registrado pelo município no último ano, os dados do RMA indicam uma média de aproximadamente 6.384 famílias por CRAS. No entanto, a composição das equipes técnicas desses centros não seria suficiente para atender tantas famílias adequadamente. O PAIF exige uma equipe multidisciplinar, com equipe técnica constituída predominantemente por profissionais de nível superior. No entanto, a falta de recursos humanos é um desafio constante para a oferta dos serviços socioassistenciais.

Nos três anos iniciais, mais da metade das novas famílias que ingressaram no acompanhamento familiar do PAIF em Itaboraí enfrentavam situações de extrema pobreza.

Essa realidade foi evidenciada com índices de 52,80% em 2019, 56,29% em 2020 e 60,96% em 2021, representando a maior parte dos novos acompanhamentos. No entanto, esse cenário teve uma expressiva redução para 7,58% em 2022.

Esse declínio repentino no índice de novas famílias em extrema pobreza ingressando no acompanhamento familiar do PAIF em 2022 demanda uma análise mais detalhada para compreender as razões subjacentes a essa transformação. No entanto, em 2022 o município começou a executar o programa de moeda social “Pedra Bonita”. Segundo o jornal “O dia” em maio deste ano foram 5 mil famílias em situação de extrema pobreza, o que pode ter impactado na redução das famílias nessa situação.

O Programa Economia Solidária de Desenvolvimento Social, Econômico, do Trabalho e Combate à Pobreza do Município de Itaboraí - RJ (Programa Moeda Social Pedra Bonita), foi instituído pela lei municipal 2.867 de 17 de abril de 2021, correspondendo aos meses iniciais da nova gestão municipal. A moeda social foi implementada com o objetivo de combater as desigualdades sociais, fomentar o desenvolvimento social, econômico e do trabalho das comunidades, estabelecer meios de minimização da pobreza e, ainda, incrementar a geração de emprego e renda para as camadas hipossuficientes do município.

Foram criados o Banco Comunitário Popular de Itaboraí e o Fundo Municipal de Economia Solidária de Desenvolvimento Social, Econômico, do Trabalho e Combate à Pobreza. A receita é formada a partir de diversas fontes⁹⁵ e o repasse de recursos ocorre por intermédio de convênios realizados entre o Fundo e a entidade gestora do Banco. Isto porque, o programa não é executado pela política de Assistência Social e sim pelo Conselho Municipal de Economia Solidária de Itaboraí, órgão consultivo e deliberativo diretamente vinculado à Secretaria Municipal de Governo.

Além disso, no relato abaixo, é possível observar outra possibilidade levantada pelos entrevistados para essa diminuição. Gabriela relatou que as famílias começaram a apresentar resistência em participar das atividades ofertadas nos CRAS de Itaboraí.

“É que nessa mudança de bolsa família pra auxílio Brasil, né? Foram muitas mudanças, realmente. Perdeu um pouco, perdeu atualmente, perdeu totalmente. O CRAS, hoje, é bolsa família. É a atualização de cadastro e informação de bolsa família, é isso! O CRAS é isso hoje. Não tem aquela referência, né? Dos serviços de convivência, do acompanhamento familiar não. Assim, eu estou dizendo isso por um CRAS que eu vivi há anos. É porque você tem essa visão, né? Do antes do durante e do depois. Mesmo, mesmo que eu, muito menos recurso que a gente tem hoje, financeiro e até físico. Não era dessa forma. As famílias participavam, as famílias

⁹⁵ Consultar a Seção II “Dos recursos”, disponível em: [LM 2867 16042021 \(camaraitaborai.rj.gov.br\)](http://camaraitaborai.rj.gov.br)

estavam presentes dentro do equipamento e hoje não tem mais. Hoje não existe mais isso.” (Gabriela).

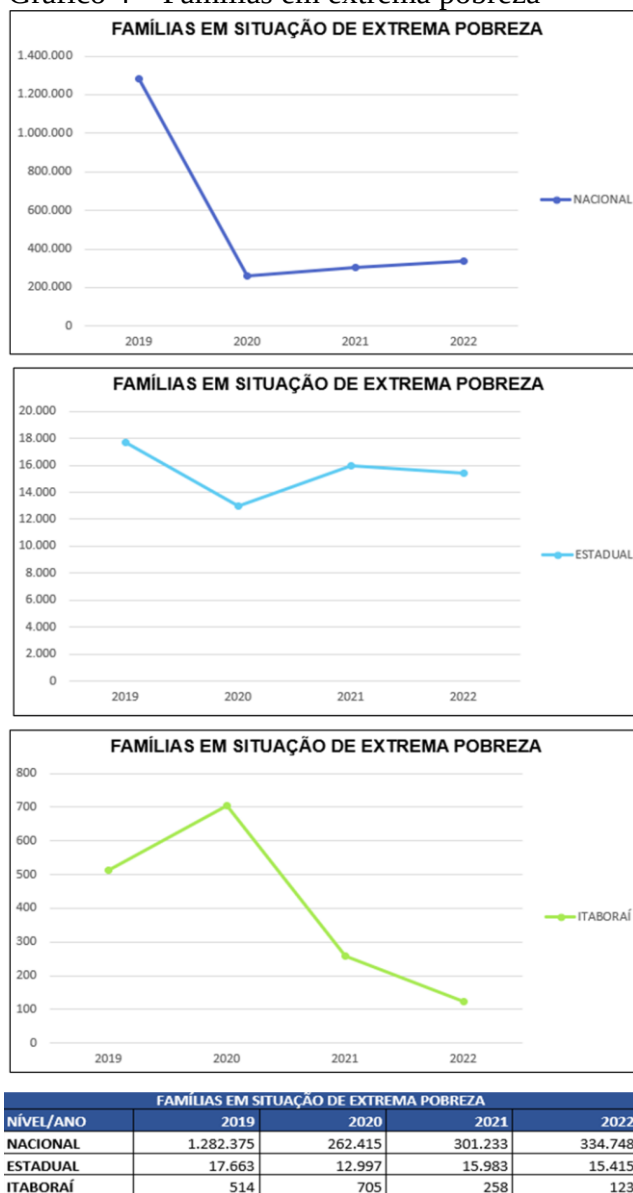
Além disso, a fala da Gabriela aborda a transição do Programa Bolsa Família para o Auxílio Brasil e seu impacto nas atividades do CRAS, evidenciando mudanças significativas nas funções e na dinâmica do equipamento. Sua fala evidencia que antes, o CRAS não se limitava à administração de benefícios, como o PBF e PAB, também oferecia SCFV e o acompanhamento familiar, através do PAIF.

Todavia, faz-se necessário enfatizar que, baseado nas falas dos entrevistados e nos dados do RMA, “com a diversidade de demandas apresentadas pela população usuária e o contexto pandêmico, tornou-se praticamente inviável conciliar a garantia, a promoção e a defesa dos direitos sociais, com as necessidades oriundas deste momento adverso.” (Constant, 2023, p. 54)

Para os coordenadores, a mudança para priorizar a atualização e inclusão de cadastros indica uma mudança drástica no propósito original do CRAS. Gabriela ressalta a perda da essência, da participação familiar, no CRAS, algo que costumava ser mais notório. Essa análise crítica suscita preocupações relevantes sobre a evolução do papel do CRAS e a interação com as famílias atendidas. A focalização na gestão de benefícios pode ter reduzido o enfoque em atividades mais abrangentes de apoio familiar, o que pode prejudicar a participação e o envolvimento das famílias tanto no PAIF quanto no SCFV.

Embora a visão de Gabriela seja pessoal e possa variar entre os coordenadores dos CRAS nos demais municípios do estado e do país, essa reflexão é essencial para aprimorar as políticas sociais, assegurando que os CRAS possam proporcionar um suporte mais completo e efetivo às famílias que necessitam da política de Assistência Social. Ao observar os dados do RMA realmente há uma queda considerável no acompanhamento de famílias em extrema pobreza no PAIF, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 4 – Famílias em extrema pobreza



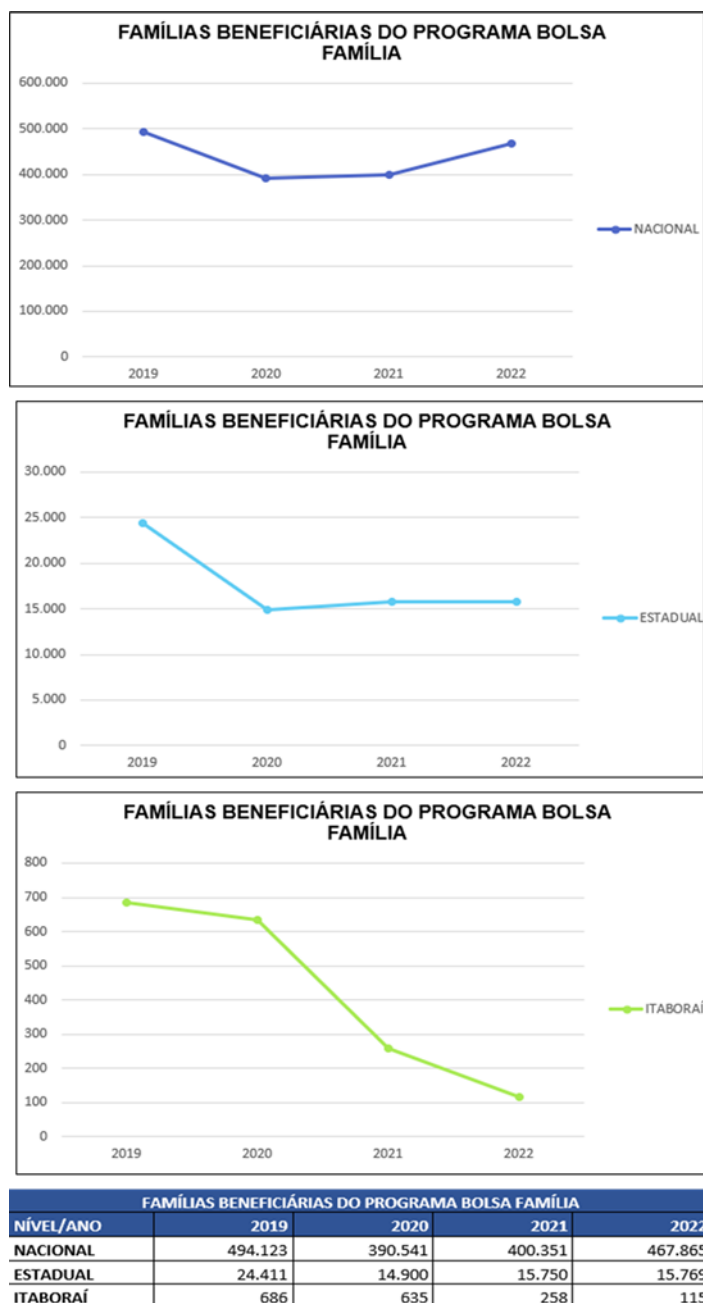
Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS Setembro/2023.

O ano anterior demonstrava uma tendência de aumento no ingresso de famílias nessa condição, mas o último ano apresentou uma marcante diminuição, indicando uma mudança de panorama. Essa queda acentuada no número de famílias em extrema pobreza incorporadas ao acompanhamento do PAIF em 2022 é um dado significativo, sugerindo possíveis transformações nas dinâmicas locais, tal como apontado por Gabriela quanto à resistência em participar das atividades ofertadas nos CRAS de Itaboraí, apresentada pelas famílias.

Esse fenômeno também é notável com famílias beneficiárias do PBF e do PAB. Ao comparar o contingente de famílias em extrema pobreza (gráfico acima) com aquelas que são beneficiárias do Programa Bolsa Família e em acompanhamento (gráfico que virá na

sequência) verifica-se uma semelhança notável nos números. Essa correlação sugere a possibilidade de que essas famílias em extrema pobreza sejam também beneficiárias dos PTMC e que essas tenham sido inseridas no acompanhamento do PAIF, respeitando o público prioritário.

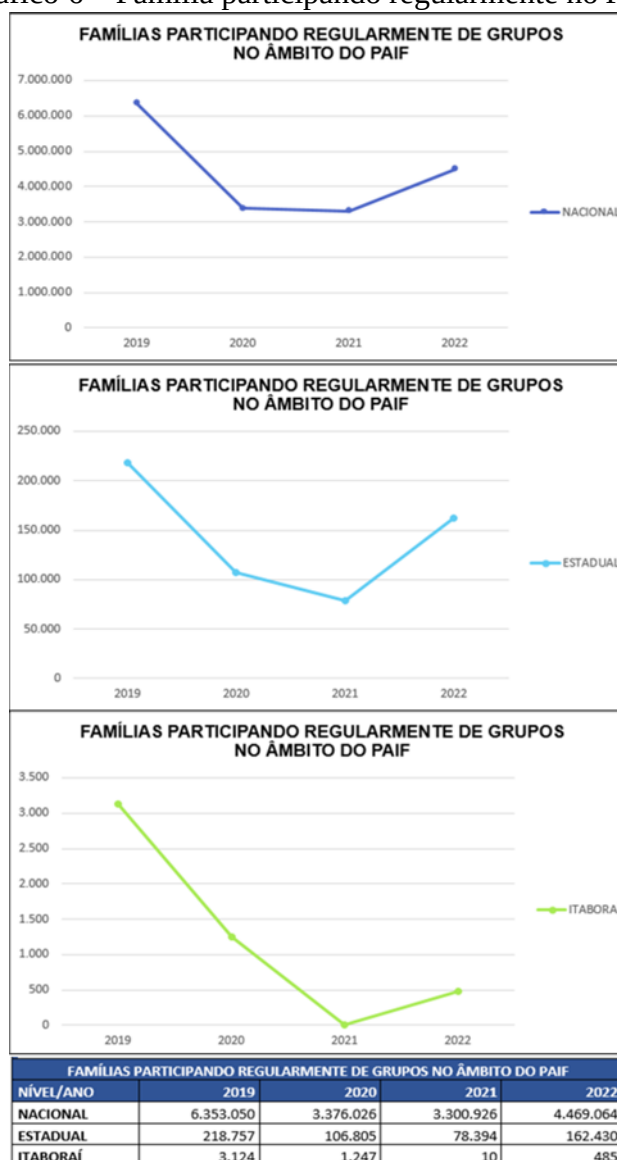
Gráfico 5 – Famílias beneficiárias do PBF



Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS Setembro/2023.

Já ao observar a participação regular das famílias nos grupos do PAIF em Itaboraí, o movimento assemelha-se aos diferentes níveis. No município, as reduções em 2020 e em 2021 se mostraram de forma mais acentuada, mas também mostrou um aumento no último ano analisado. Dado este que aponta uma retomada de algumas famílias na participação de atividades coletivas (em grupos), mesmo que em um número inferior ao período anterior à pandemia conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 6 – Família participando regularmente no PAIF

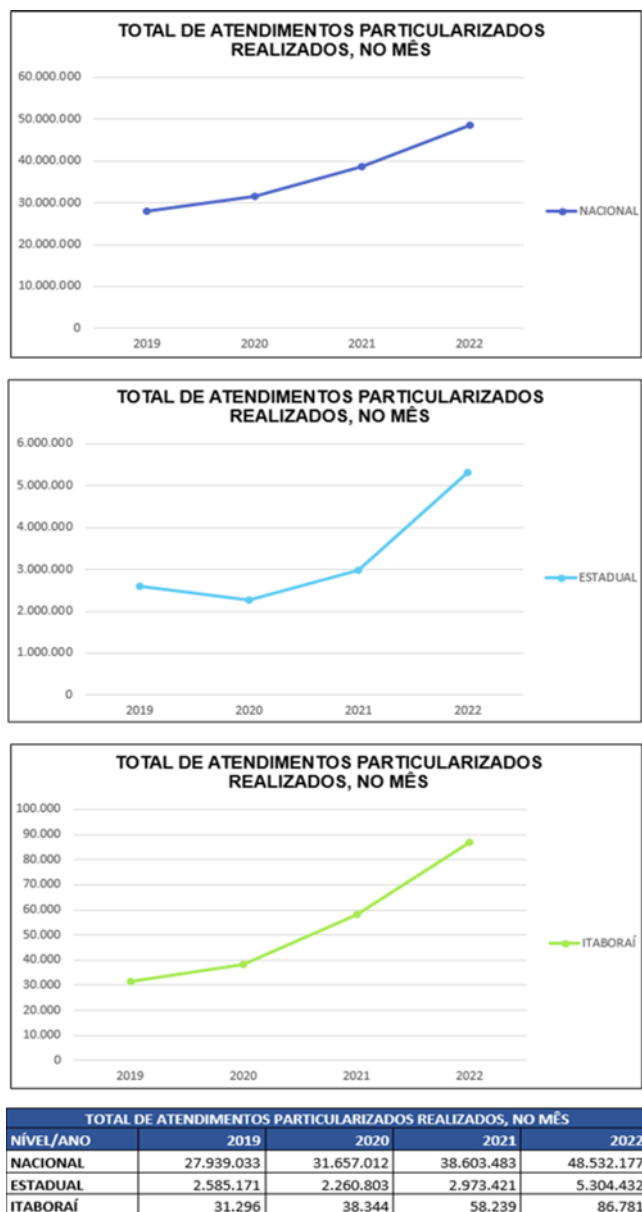


Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS Setembro/2023.

Ao correlacionar os relatos com as informações do RMA, nota-se que houve um aumento notável no total de atendimentos particularizados realizados pelos CRAS em relação

aos coletivos ofertados do PAIF e no SCFV. Em Itaboraí, esse crescimento foi de 22,52% em 2020, 86,09% em 2021 e 177,29% em 2022. Os anos coincidiram com a pandemia e com a execução do programa Auxílio Brasil, registrando os números mais expressivos nesse período, como exibido abaixo.

Gráfico 7 – Total de atendimento particularizados

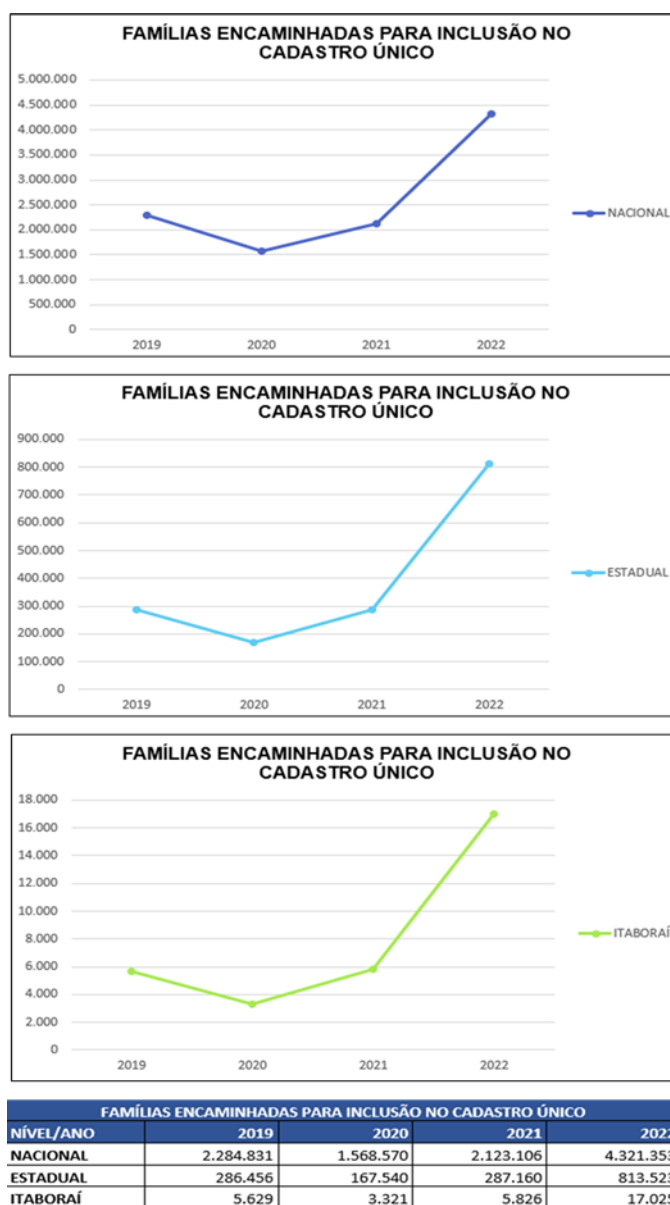


Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS setembro/2023

Esse movimento é perceptível ao analisar os dados em âmbito nacional, estadual e em Itaboraí, especialmente marcante durante o último ano do mandato de Bolsonaro. Uma parcela considerável dos atendimentos particularizados realizados envolveu o Cadastro Único, seja encaminhando famílias para inclusão no sistema, seja auxiliando na atualização de seus

registros. Em Itaboraí, seguindo a tendência nacional e estadual, houve uma redução nos encaminhamentos para inclusão no Cadastro Único em 2020. Essa diminuição significativa pode ser atribuída às recomendações de isolamento social e à operação diferenciada dos centros de assistência durante a pandemia. Entretanto, no ano seguinte, o número aumentou, superando até mesmo os registros de 2019. No último ano, esses números cresceram novamente, desta vez em um aumento de 202,45% em comparação ao primeiro ano, tal como aparece no gráfico abaixo.

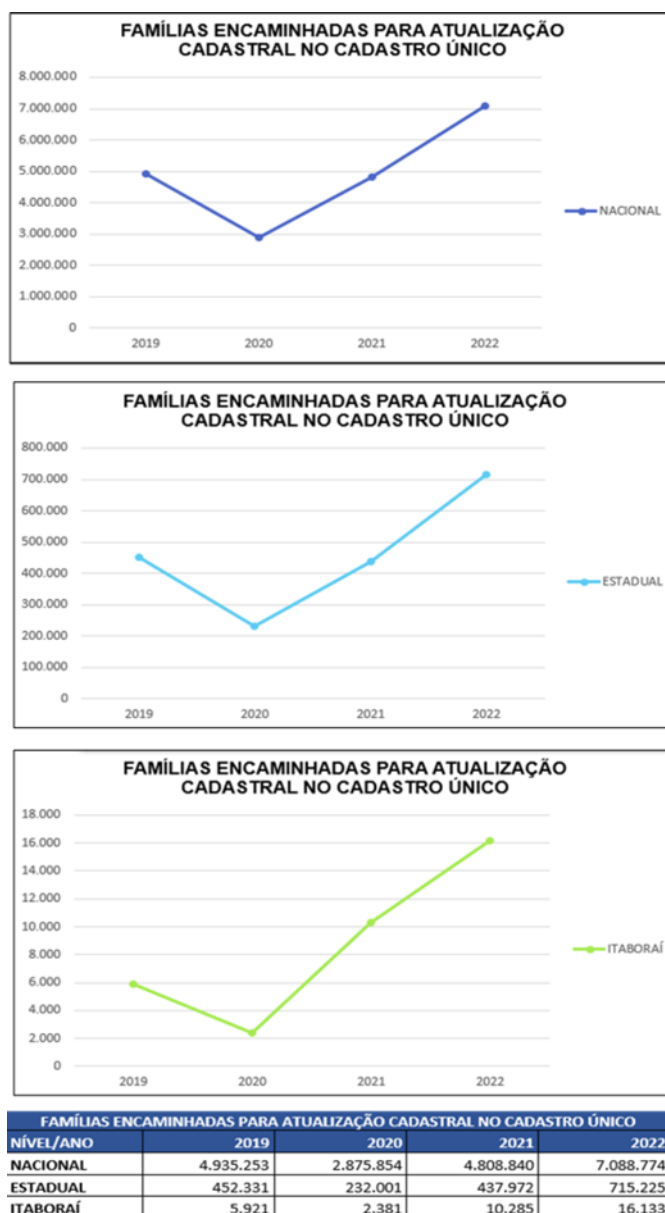
Gráfico 8 – Famílias encaminhadas para o Cadastro Único



Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS setembro/2023.

Da mesma forma que ocorreu com os encaminhamentos para inclusão, houve uma redução em 2020 e um aumento considerável, superior a 100%, em 2021 e 2022 para as atualizações cadastrais, se comparados aos números de 2019. Esse padrão foi observado em âmbito nacional, estadual e em Itaboraí. Os encaminhamentos para inclusão e atualização no Cadastro Único aumentaram nos dois últimos anos, principalmente após a implementação do PAB e no ano de eleições, conforme exposto a seguir.

Gráfico 9 – Famílias para atualização do CadÚnico



Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS setembro/2023.

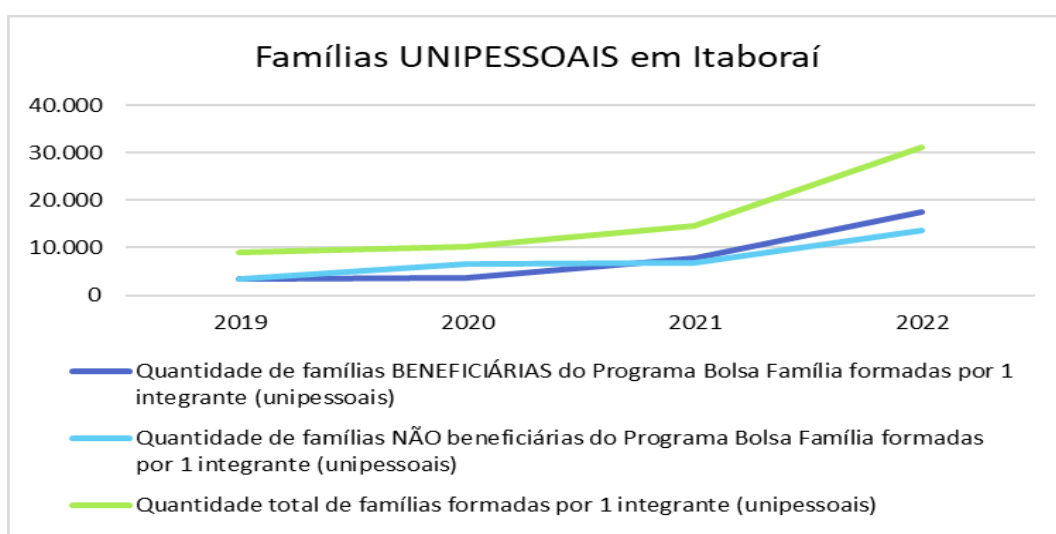
Portanto, com base nas falas dos entrevistados e nos dados extraídos do RMA, houve uma maior procura pelo cadastro Único nos CRAS e uma redução significativa na participação e adesão ao acompanhamento familiar no âmbito do PAIF, mesmo após a pandemia e o fim das restrições do isolamento social. Isso mostra a prioridade dada a PTM em detrimento dos serviços, em um contexto de cortes profundos no financiamento setorial, conforme abordado no capítulo II.

Outro apontamento trazido pelos participantes em referente ao CadÚnico foi em relação ao aumento considerável de famílias formadas por um único integrante (unipessoais) inseridas no sistema durante o governo Bolsonaro. Durante esses quatro anos, em Itaboraí, houve um notável aumento na quantidade de famílias unipessoais, tanto beneficiárias quanto não beneficiárias dos Programa Bolsa Família (2019-2021) e do Auxílio Brasil (2021-2022).

Em 2019, o município registrou 3.515 famílias beneficiárias do PBF compostas por um único integrante. Esse número aumentou para 3.675 em 2020 e para 7.862 em 2021, alcançando um significativo salto para 17.493 em 2022. Ao mesmo tempo, as famílias unipessoais não beneficiárias também elevaram o quantitativo. Em 2019, esse grupo totalizou 3.515 famílias, seguido por 6.536 em 2020, 6.756 em 2021 e, finalmente, um aumento para 13.614 em 2022.

Considerando todas as famílias compostas por um único integrante, independentemente de seu status de recebimento do Bolsa Família, em 2019 o município de Itaboraí tinha um total de 9.094 famílias, crescendo para 10.211 em 2020, 14.618 em 2021 e, por fim, um aumento expressivo para 31.107 no último ano, como evidenciado a seguir.

Figura 16 – Família Unipessoais em Itaboraí

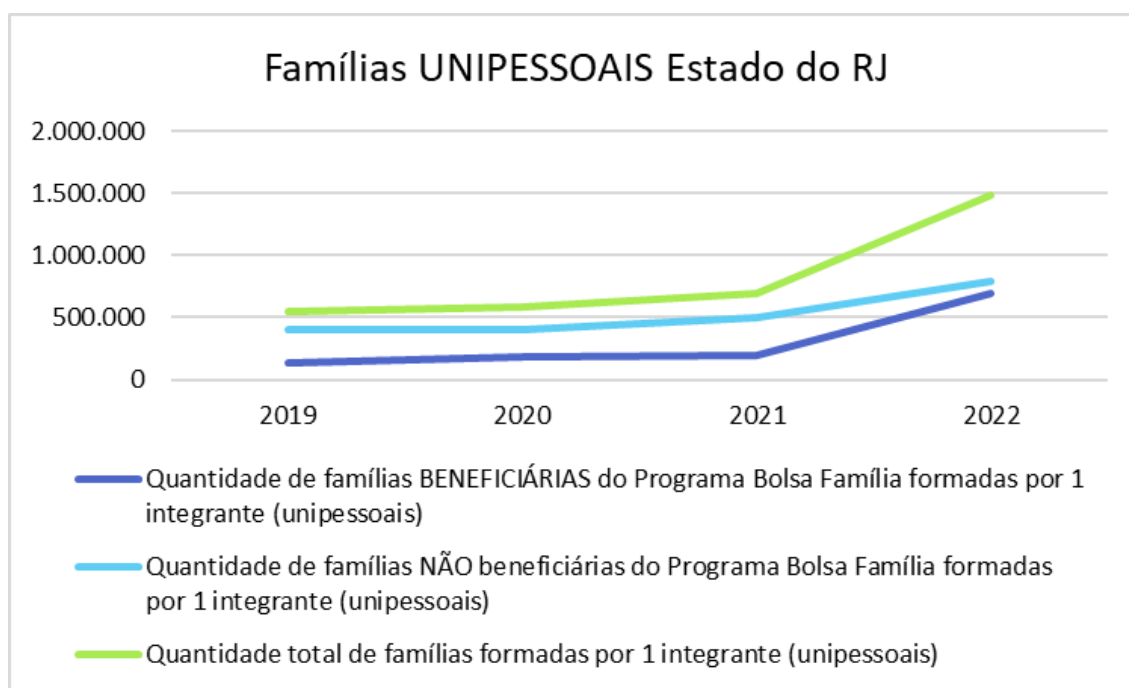


Fonte: Dados extraídos do cadastro Único setembro/2023.

Entretanto, esse fenômeno não ocorreu somente no município, ao observar os dados do estado do Rio de Janeiro, nota-se que também houve um aumento progressivo na quantidade de famílias unipessoais, tanto beneficiárias quanto não beneficiárias do PBF. Em 2019, o estado registrou 140.160 famílias beneficiárias compostas por um integrante, um número elevado para 178.343 em 2020 e para 194.515 em 2021, apresentando um significativo salto para 696.021 no último ano de governo.

As famílias unipessoais que não foram beneficiadas também aumentaram no estado. Em 2019, esse grupo totalizou 404.354 famílias, seguido por 407.317 em 2020, 498.846 em 2021 e, finalmente, um aumento para 788.176 em 2022. Portanto, ao considerar todas as famílias compostas por um único membro, em 2019 o estado tinha um total de 544.514 famílias, que cresceram para 585.660 em 2020, depois para 693.361 em 2021 e, finalmente, um aumento expressivo para 1.484.197 em 2022, tal como demonstrado abaixo.

Figura 17 – Famílias unipessoais do estado do Rio de Janeiro

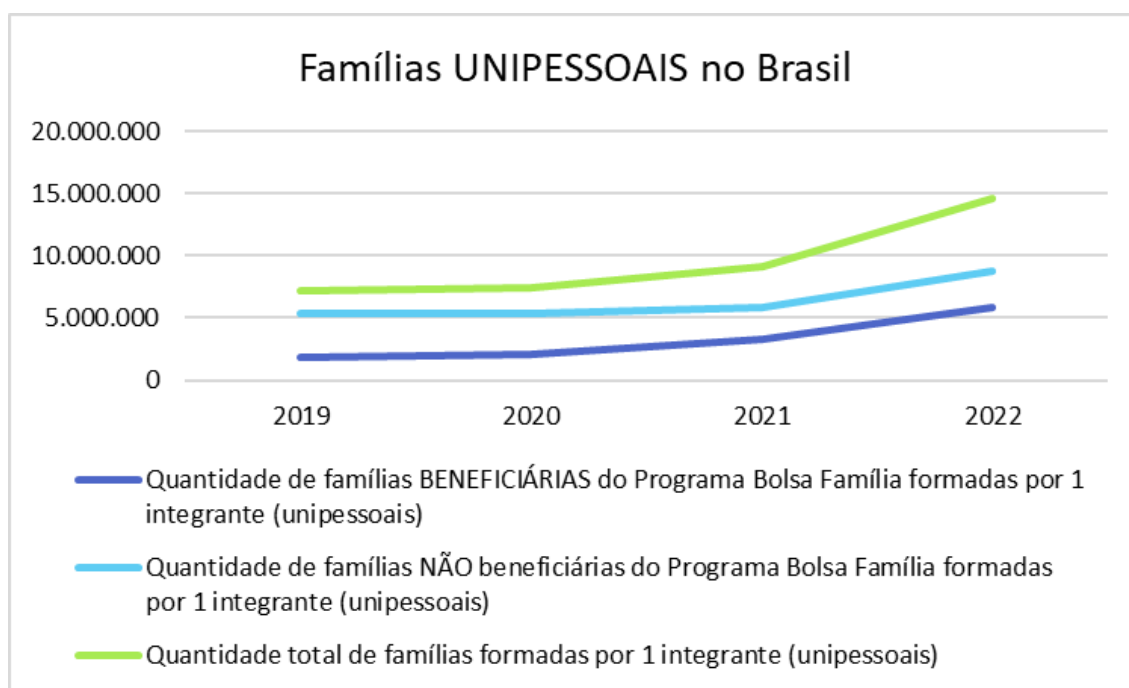


Fonte: Dados extraídos do cadastro Único Setembro/2023.

Em escala nacional, os registros não foram diferentes. As famílias unipessoais beneficiárias do PBF e do PAB apresentaram aumento progressivo ao longo dos anos analisados. Em 2019, havia 1.814.811 famílias beneficiárias do Bolsa Família compostas por um integrante, número que aumentou para 2.072.009 em 2020, saltando para 3.331.267 famílias beneficiadas pelo PAB em 2021 e, posteriormente, para 5.884.261 em 2022.

Por outro lado, as famílias não beneficiárias dos PTMC, formadas por um único integrante, também demonstraram um crescimento consistente em todo território brasileiro. Em 2019, havia 5.381.011 dessas famílias, seguido por 5.402.976 em 2020, 5.792.174 em 2021 e, por fim, um aumento para 8.783.038 em 2022. Somando todas as famílias compostas unipessoais, independentemente do status de recebimento dos benefícios, em 2019 foram contabilizadas 7.195.822 famílias, crescendo para 7.474.985 em 2020, atingindo 9.123.441 em 2021 e um significativo aumento para 14.667.299 em 2022. Os dados podem ser contemplados a seguir.

Figura 18 – Famílias Unipessoais no Brasil



Fonte: Dados extraídos do cadastro Único Setembro/2023.

Com base nos dados apresentados nos gráficos acima, pode-se perceber que o número de famílias unipessoais teve uma crescente a partir da implementação do PAB. O Tribunal de Contas da União (TCU) identificou uma série de falhas no programa Auxílio Brasil, inclusive referente ao aumento desse tipo de família, que ampliou custos no combate à pobreza, quando comparados aos do PBF. O jornal “G1”, em reportagem publicada em dezembro de 2022, expôs que o TCU alertou que as regras do PAB geraram um incentivo a declarações inverídicas sobre composição familiar.

Além dessas questões referentes ao CadÚnico, os entrevistados abordaram diversas vezes o Auxílio Emergencial como um grande influenciador nos PTMC. Apesar do AE não

ter sido um programa de transferência monetária com condicionalidades, os coordenadores consideraram que o Auxílio apresentou atravessamento nos PTMC durante o governo Bolsonaro, principalmente no PAB, que foi implementado após a pandemia da COVID-19.

Segundo os coordenadores, os valores pagos pelo AE contribuíram para elevação do valor monetário a ser transferido para os beneficiários do PBF, após a pandemia e, posteriormente ao PAB.

“O valor, aí veio naquela transição que foi se tornar o auxílio emergencial, por causa da pandemia, né? E assim, a mudança é o valor, né? Que antigamente o bolsa família em 2019, era 89 reais por pessoa, né? Mas aquelas situações do nada vira 600. Já tem uma mudança ali drástica de valores. O atendimento é o mesmo que a gente faz até hoje, que é do cadastro único, né? Era a mesma documentação, a mesma entrevista, né? A gente faz assim. A mudança foi essa, né? Do do bolsa família, antigo para o auxílio Brasil, foi a mudança do valor, né, que antes era 89, aí a pessoa passou a receber 600.” (Francisco).

“A questão também do valor, né? No início, acho que era 80 e poucos reais. Um negócio assim, aí depois aumentou pros 400. Aí até chegamos aos 600.” (Gabriela).

Ambas as falas abordam a mudança significativa nos valores dos benefícios sociais, destacando a transição do Bolsa Família para o Auxílio Emergencial/Auxílio Brasil. Francisco e Gabriela apontam uma mudança expressiva no suporte financeiro oferecido. Observam que o procedimento de cadastramento permaneceu o mesmo durante a transição, envolvendo entrevistas e inserção no Cadastro Único.

Os dois ressaltam a importância desses aumentos nos valores para as famílias beneficiárias. Para eles, essa mudança proporcionou uma injeção significativa de recursos financeiros, especialmente durante a pandemia, ajudando a suprir necessidades básicas e a mitigar os impactos econômicos adversos.

3.2.2 As consequências das alterações do Programas de Transferência Monetária com condicionalidades nos CRAS/PSB

No tópico anterior foram abordados alguns pontos, considerados pelos coordenadores entrevistados como as principais alterações dos PTMC durante o mandato de Bolsonaro. Já nesta seção estão abordados diversos aspectos, apontados pelos entrevistados como consequência das alterações realizadas no PTMC na Proteção Social Básica, sobretudo nos CRAS durante o período estudado.

Um dos principais relatos trazidos por eles foi o aumento no fluxo de atendimentos nos CRAS. As falas abaixo exemplificam essa questão.

“A situação é: Muita gente procurando, né? E com essas mudanças do governo, de transições, o pessoal começou a procurar muito o CRAS, né? Então muita gente já procurou o cadastro único e a gente ainda estava na pandemia. Ainda estava naquele período, estava saindo, né? Porque um atendimento começou a mesma coisa. Então assim, a gente só teve um número maior de pessoas, né? Porque aumentou, né? Na questão de cadastro único. Aí a gente então assim a gente teve um aumento, sim, gradativamente, né? Nesse período, né? A gente teve um aumento muito grande.” (Francisco).

“As pessoas procuravam muito nessa época todo mundo procurando, porque eles queriam os benefícios, né? Emergência, aumentou assim, isso eu te digo com 100%. Certeza foi aumento assim, de mais de 100%. Muita coisa, muito quando o governo fez aquela mudança, que para ter o auxílio Brasil, tinha que ter o cadastro único, aí o atendimento era papo de a gente fazer aí 100 atendimentos por dia, né? 70? Mas isso toda semana, né? Então todo mundo queria se inscrever no cadastro. É aí. Foi o aumento com essa procura, né? Mas a gente tinha ainda uma demanda muito grande.” (Gabriela).

A pandemia de COVID-19 teve um impacto devastador na economia brasileira, levando ao aprofundamento do desemprego, da pobreza e da desigualdade social. Isso levou a um aumento da procura pelo CRAS, pois muitas pessoas ainda não possuíam o Cadastro Único. Os relatos de Francisco e Gabriela, trabalhadores de Itaboraí, revelam um aumento significativo da procura por esse serviço. Para os entrevistados esse crescimento está diretamente relacionado às mudanças realizadas pelo governo federal nos programas.

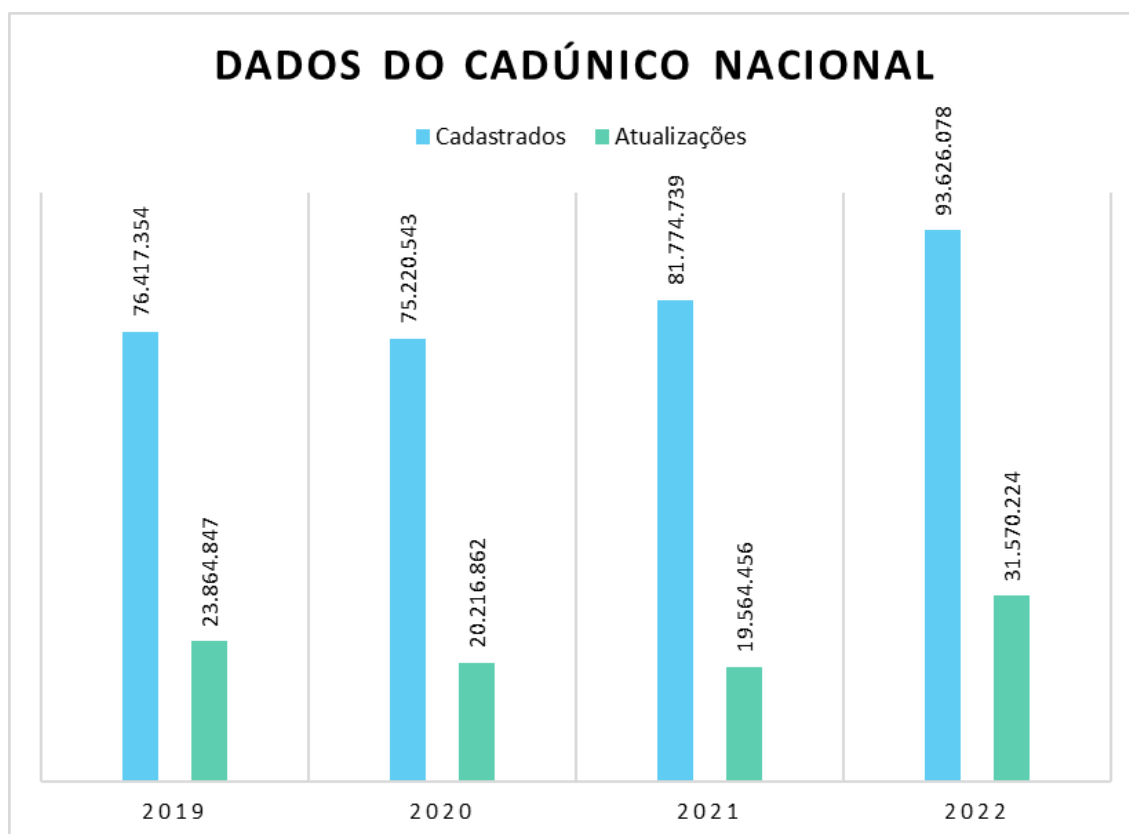
Esse aspecto já estava evidenciado em suas falas e nos dados extraídos do RMA, apresentados no tópico anterior, quando abordaram a questão da participação das famílias no acompanhamento familiar no âmbito do PAIF. Já era notável o quanto o trabalho nos CRAS estava permeado por essa elevação da procura pelo Cadastro Único, seja para inclusão ou atualização cadastral.

Em setembro de 2023, os dados extraídos do Cadastro Único refletiram flutuações notáveis no número de registros de pessoas cadastradas em nível nacional ao longo de quatro anos consecutivos. No ano de 2019, o cadastro contabilizou um total de 76.417.354 pessoas inscritas no CadÚnico no Brasil, seguido por uma pequena redução em 2020, atingindo 75.220.543 registros. Entretanto, o ano seguinte apresentou um aumento considerável, alcançando 81.774.739 cadastros, e em 2022, esse número teve um crescimento ainda mais expressivo, totalizando 93.626.078 registros no país.

Paralelamente, as atualizações cadastrais também acompanharam uma dinâmica peculiar durante esse período. No primeiro ano registrou um total de 23.864.847 atualizações, que sofreu uma redução para 20.216.862 em 2020. Em 2021, esse valor diminuiu ainda mais,

atingindo 19.564.456 atualizações. No entanto, o cenário mudou drasticamente em 2022, com um aumento expressivo para 31.570.224 atualizações cadastrais, demonstrando uma alteração significativa no padrão de atualização dos registros no Cadastro Único ao longo dos anos analisados. Conforme pode ser observado abaixo.

Figura 19 – Dados CadÚnico Nacional

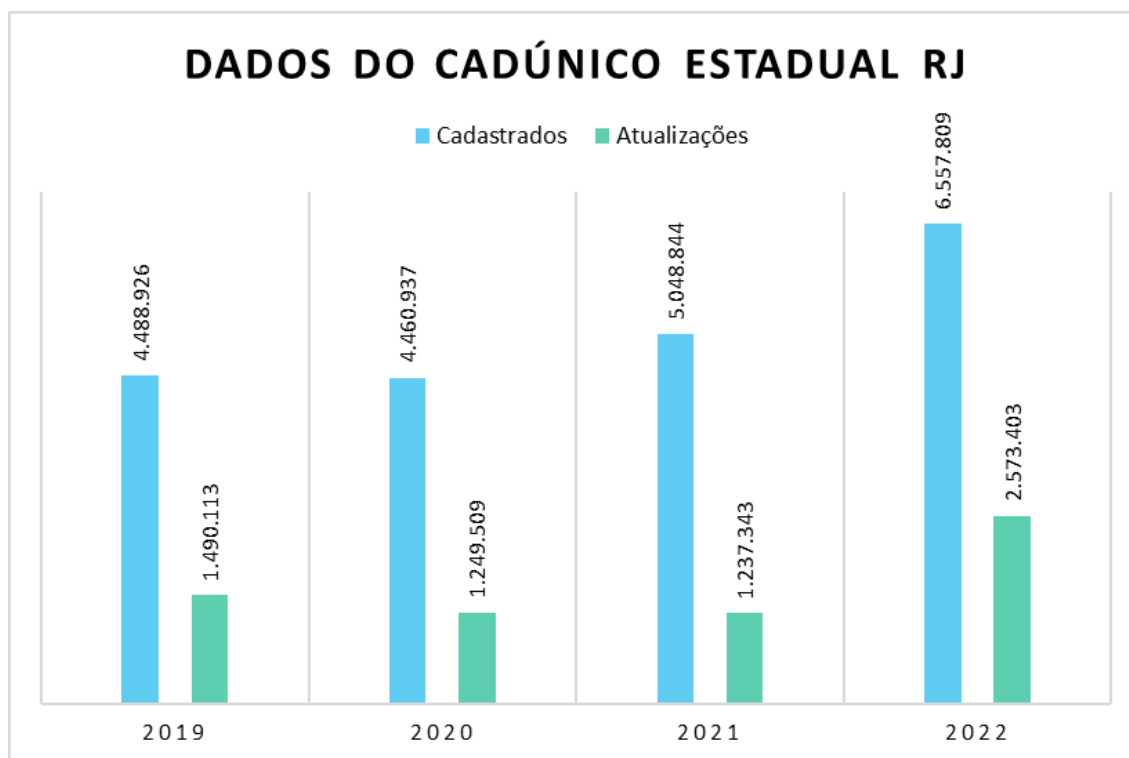


Fonte: Dados extraídos do cadastro Único Setembro/2023.

No estado do Rio de Janeiro, os números referentes ao cadastro de pessoas no CadÚnico também apresentaram variações ao longo desses quatro anos. Em 2019, foram contabilizados 4.488.926 registros, mantendo-se relativamente estáveis em 4.460.937 em 2020. No ano subsequente, houve um aumento para 5.048.844 cadastros, e em 2022, esse número cresceu ainda mais, alcançando 6.557.809 pessoas inseridas no sistema no Rio.

Quanto às atualizações cadastrais, houve uma tendência similar de oscilação. Em 2019, o estado registrou 1.490.113, posteriormente diminuiu para 1.249.509 em 2020. No ano seguinte reduziu ligeiramente para 1.237.343 atualizações. No entanto, em 2022, esse cenário mudou significativamente, com um aumento considerável para 2.573.403 atualizações cadastrais, como ilustrado a seguir.

Figura 20 – Dados Cadúnico do estado do Rio de Janeiro

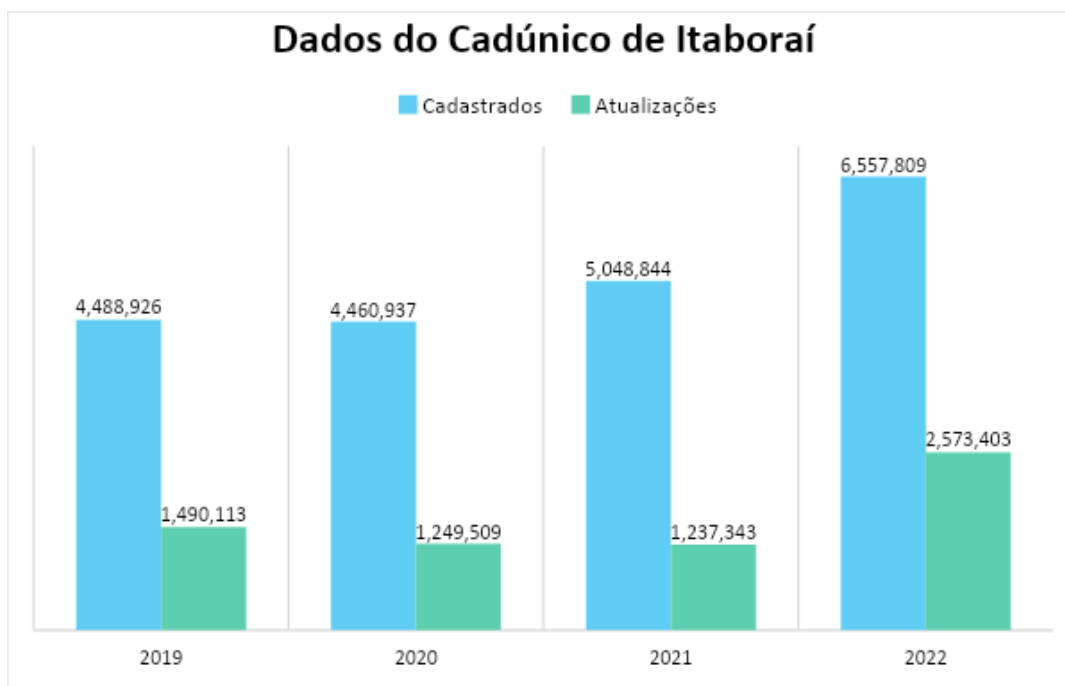


Fonte: Dados extraídos do Cadastro Único Setembro/2023.

No município de Itaboraí, o número de Cadastro no sistema também demonstrou variações ao longo dos quatro anos. No primeiro ano, o número de pessoas cadastradas foi de 79.166, com um pequeno aumento para 80.449 no ano seguinte. No entanto, em 2021, houve uma elevação notável para 95.244 cadastros, e esse número cresceu consideravelmente para 128.283 em 2022.

No que diz respeito às atualizações cadastrais, também houve alterações. Em 2019, foram atualizados 26.110 cadastros, em 2020 diminuiu para 21.016. No ano seguinte, houve um aumento para 27.609 atualizações cadastrais. Entretanto, em 2022, esse cenário mudou drasticamente, com um salto significativo para 55.772, tal como exposto abaixo.

Figura 21 – Dados CadÚnico de Itaboraí



Fonte: Dados extraídos do cadastro Único Setembro/2023.

Além dessa crescente na procura dos equipamentos para inclusões e atualizações cadastrais, os entrevistados relataram terem observado o surgimento de um novo público da para a política de Assistência Social a partir da pandemia e das mudanças do PBF para PAB.

“Foi mais esse boom mesmo, de cadastro único. E porque as pessoas verbalizavam isso: Eu nunca precisei, por isso que eu nunca fiz esse cadastro. Procuravam direto.” (Rosana).

“Mudou e aumentou. Mudou muito e aumentou muito. Porque todo mundo se achava no direito de ter o benefício. O emergencial, o bolsa família e o supera.” (Erecilda).

A fala da Rosana remete ao momento pós-pandêmico, em que as pessoas procuravam os equipamentos da Assistência Social para recebimento de benefícios e evidenciaram que nunca tinham necessitado da política, mas a partir daquele momento e dos impactos vivenciados pela crise socioeconômica, aprofundada pela pandemia, passaram a depender da transferência monetária e dos benefícios socioassistenciais.

No relato da Erecilda é possível perceber concordância com a observação da Rosana, de que surgiu um novo público na assistência. Esse fato também foi evidenciado nas falas da Gabriela e do Francisco, supracitadas, sobre o aumento das demandas nos equipamentos por conta dos programas de transferência monetária (PBF, AE e PAB).

Sob essa perspectiva, Fonseca, Santos e Silva (2022) relatam que:

“Tal realidade, que escancara a insustentabilidade do sistema capitalista, também agrava as condições de vida de uma grande parcela da população e sobrecarrega a Política de Assistência Social, uma vez que à massa marginal – que já se via historicamente descolada do processo de acumulação hegemônico dependendo do mínimos garantidos pela política – soma-se o alto número de desempregados do exército industrial de reserva, além de trabalhadores/as informais/empreendedores individuais descobertos pelos direitos trabalhistas (Fonseca, Santos e Silva, 2022, 2022, p. 6-7)

Pode-se notar, portanto, um processo complexo de mudança no perfil dos usuários da assistência social, influenciado pelas transformações estruturais do capitalismo contemporâneo. Essas mudanças redefinem as relações entre trabalho e reprodução social, exercendo pressão sobre o Estado para expandir suas políticas sociais, incorporando novos grupos populacionais aos serviços e benefícios públicos (Couto, Yazbek, Raichelis, 2010, p. 46, *Apud* Moljo, Parreira, Ramos, 2019, p. 148).

Além dessas questões, foi observado, baseado nas entrevistas, que houve uma procura maior por benefícios eventuais nos equipamentos. Os relatos da Gabriela e da Rosana abaixo evidenciam essa questão.

“Era a questão das cestas básicas, básicas, né? É, então eles procuraram mais. Assim os benefícios eventuais, né? Cesta básica, auxílio funeral também teve muita procura.” (Gabriela).

“Essas cestas básicas para esse público. Aumentou a procura por questão de benefício eventual. A isenção funerária. Isenção, por quê? Estavam morrendo mais pessoas. E várias pessoas precisavam receber isenções para o sepultamento gratuito e também foi uma coisa, assim que despontou bastante. Eu não consigo te dizer isso em números agora, mas mais ou menos assim. É, a gente fornecia o seria umas 15 isenções no mês? A gente passou a fornecer 80, 130. Aumentou assim, isso eu te digo com 100% de certeza foi aumento assim, de mais de 100%.” (Rosana).

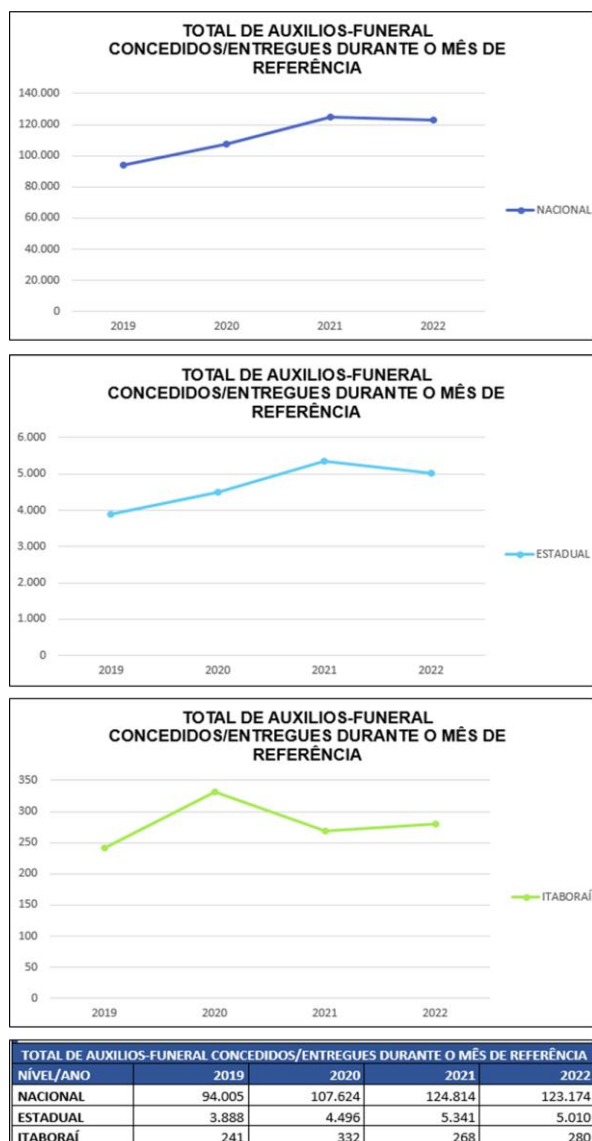
Cabe ressaltar que os CRAS têm a incumbência de ofertar benefícios eventuais, dentre os quais se incluem cestas básicas, auxílios natalidade e funeral. Eles são uma modalidade de provisão assistencial prevista na Política Nacional de Assistência Social.

Em concordância com o relatado nas entrevistas, o RMA mostra uma crescente, a partir de 2020, na concessão do auxílio-funeral em relação ao ano inicial, que precedeu a declaração da pandemia. Esse aumento foi observado tanto em escala nacional quanto em diversas localidades, sugerindo uma possível resposta às novas demandas e desafios que surgiram devido à crise sanitária.

Portanto, esse aumento na oferta do auxílio-funeral parece estar diretamente ligado às necessidades extraordinárias e circunstâncias geradas pela pandemia, enfatizando a importância do suporte às famílias em momentos delicados. Diante de desafios significativos, os CRAS e outros órgãos de assistência social intensificaram suas atividades, atendendo a uma crescente procura por esse benefício, tornando-se ainda mais crucial em meio ao contexto de emergência de saúde pública e do brutal número de óbitos ocorridos, chegando o Brasil, inclusive, a ser, durante um tempo, o epicentro da pandemia.

É relevante salientar que, embora tenha havido um aumento do auxílio a partir de 2020, a disponibilidade e a oferta desse auxílio variam de acordo com as políticas e recursos disponíveis em cada município.

Gráfico 10 – Auxílios-Funeral concedidos/entregues



Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS Setembro/2023.

Ao longo do período examinado, os dados do RMA revelaram a concessão e distribuição de outros benefícios eventuais. Em escala nacional, foram 2.955.791 concessões em 2019 e 7.848.469 em no ano seguinte. Houve uma continuidade na elevação em 2021, atingindo 8.330.754 benefícios. Posteriormente, observou-se uma redução mínima para 8.013.477 em no último ano.

Os números no contexto estadual revelaram mudanças expressivas ao longo do governo avaliado. Inicialmente, os registros eram de 110.285 em 2019 e, em seguida, tiveram um aumento notável para 309.481 em 2020. No entanto, ocorreu um declínio para 291.665 no ano posterior, seguido por um novo crescimento, atingindo 340.211 em 2022 no estado do Rio de Janeiro.

Os dados referentes a Itaboraí demonstraram alterações mais suaves ao longo do período estudado. Começando com 341 em 2019, depois houve um aumento considerável para 2.968 em 2020, seguido de uma queda para 1.327 em 2021 e, por fim, uma redução adicional para 529 em 2022. Essas variações retratam padrões discrepantes na concessão de benefícios eventuais, destacando tendências distintas em níveis nacional, estadual e municipal entre 2019 e 2022, conforme pode ser visualizado abaixo.

Gráfico 11 – Outros benefícios concedidos/entregues

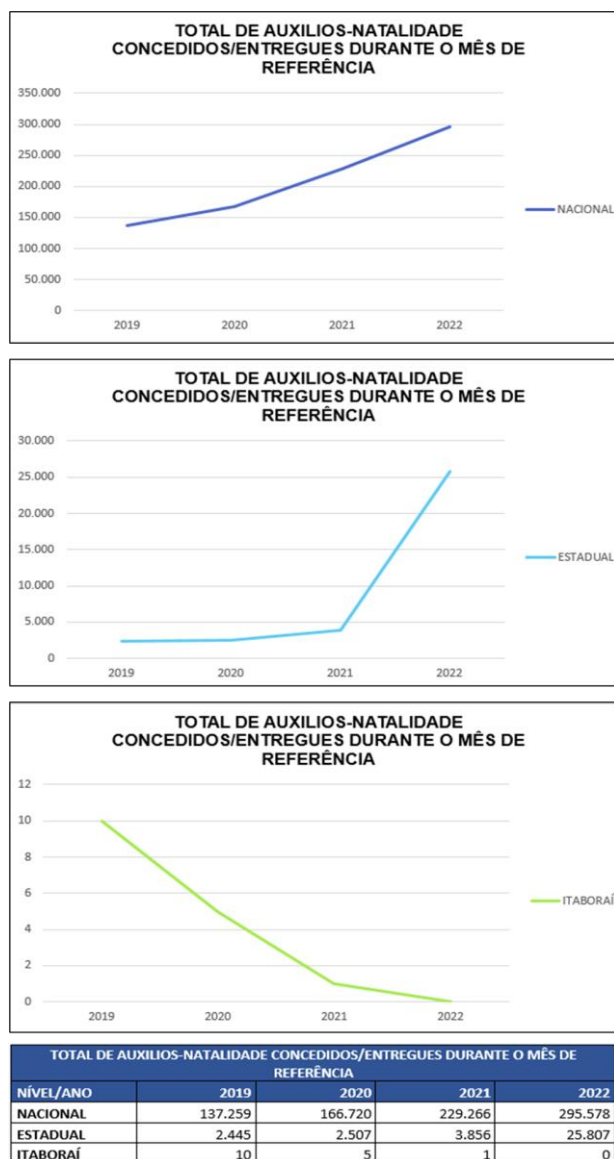


Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS Setembro/2023.

No caso de Itaboraí, esses outros benefícios disponibilizados aos usuários podem ser compreendidos como cestas básicas, já que o município não oferta nenhum outro tipo de benefício eventual adicional. Apesar de os dados contidos no RMA demonstrarem ampliação na concessão de auxílio natalidade, não só em Itaboraí, mas na média de todos os municípios brasileiros durante o governo Bolsonaro.

No entanto, essa tendência de aumento contrastou com a ausência da oferta desse benefício no município, pois segundo informações dos entrevistados, esse benefício não é ofertado pela Assistência Social de Itaboraí. Embora tenham sido notificadas algumas entregas no município nos três primeiros anos, tal como consta no gráfico a seguir.

Gráfico 12 – Auxílios-Natalidade concedidos/entregues



Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS Setembro/2023.

O aparecimento, no RMA, de registro de concessão de auxílio-natalidade em Itaboraí, mesmo não sendo parte dos benefícios eventuais da cidade, vai de encontro ao abordado anteriormente. Os profissionais da PAS não são capacitados para operacionalizar os instrumentos tecnológicos da política.

Conforme visto acima, os entrevistados informaram que houve uma crescente dessa demanda. No entanto, diante da procura surgiu a necessidade de articulação e de relacionamento intergovernamental/intersectorial para ofertar as cestas básicas, já que a prefeitura não concedeu o benefício com recursos próprios, conforme aparece nas falas a seguir.

“Eu acho que o estado mandou, não foi? Cesta básica, né? Cesta básica foi o estado, mandou é, teve sim, entendeu? Teve um período que foi concedido o benefício para quem era do cadastro. O estado que forneceu, sim, teve esse eventual por um período. Essa remessa do estado aí. E a do município não teve.” (Erecilda).

“Depois tivemos a distribuição das cestas básicas, que vieram do governo do estado em maio de 2020, final de abril e início de maio de 2020. Aí a distribuição era nos CRAS. Então, a distribuição, elas foram feitas, se eu não me engano, em 36 pontos estratégicos da cidade, Hum? Eu não tenho certeza absoluta em relação a esse número, mas tenho quase certeza. Entre elas, escolas. É outros locais, mas sua grande maioria eram escolas. Nas escolas da rede municipal de ensino, houve um mutirão que, a princípio, era uma vez por mês que eram entregues.” (Rosana).

Cabe ressaltar que a questão da insegurança alimentar ganha destaque durante a pandemia de COVID-19, conforme apontado por Constant (2023). Essa problemática se acentuou com a extinção do CONSEA pelo ex-presidente. De acordo com Stropasolas e Giovanaz (2021), a insegurança alimentar grave afetou 9% da população em 2020. Além disso, o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)⁹⁶ revelou que, entre o governo Temer e Bolsonaro (2018 e 2020), cerca de 23,5% dos brasileiros não se alimentam adequadamente por falta de recursos financeiros, precisando reduzir a qualidade e a quantidade dos alimentos que consumiam.

No entanto, o ex-presidente, em uma coletiva de imprensa, negou veementemente o aumento da fome e da desnutrição no país, declarando: "Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira. Passa-se mal, não come bem. Aí eu concordo. Agora, passar fome, não" (Jiménez, 2019, s/p). Essa postura negacionista diante de dados alarmantes e relatos da população evidencia uma desconexão preocupante com a realidade vivida por parcelas significativas dos brasileiros, minimizando uma questão séria que afeta milhões de pessoas.

Erecilda e Rosana retratam em suas falas que o município não concedeu cestas básicas, apenas auxiliou no processo de entrega dos benefícios eventuais enviados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEDSODH) durante a pandemia.

Em outro momento Gabriela declara que algumas cestas básicas entregues a população também foram fruto de articulação com Organizações Não Governamentais (ONGs).

“O que as pessoas procuravam muito, era a questão das cestas básicas, né? E isso a gente não conseguia ofertar para todos, né? A gente conseguiu e teve muita. É, por exemplo, uma assistente social minha, lá no CRAS, ela tem uma ONG, né, que ela tem uma parceria com eles, que ela consegue. E com assistência a gente sabe que é muito difícil.” (Gabriela).

⁹⁶ É uma agência especializada das Nações Unidas, criada em 1945, com a missão de combater a fome, promover a segurança alimentar, melhorar a nutrição e desenvolver a agricultura sustentável em todo o mundo.

Na Assistência Social, a descentralização e a intersetorialidade são princípios norteadores da execução de suas políticas. Monnerat e Souza (2011) explicam que isso ocorre pelo

“[...] próprio objeto de intervenção para o qual a assistência social se volta: indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, onde, em muitos casos, os laços familiares e sociais já estão rompidos. Para intervir com algum grau de eficácia diante deste estado avançado de “desfiliação” (no sentido em que lhe empresta Castel, 1998) em que se encontra parte significativa de sua clientela, é exigida da assistência social uma posição proativa na busca de ação coordenada entre diferentes setores do Estado. Em outras palavras, o próprio objeto de intervenção da assistência social, marcado por demandas multifacetadas, exige respostas que extrapolam a repartição setorial.” (Monnerat e Souza, 2011, p.47).

Tanto a PNAS quanto o SUAS possuem a intersetorialidade como um dos princípios norteadores, que em tese, contribuíram para a garantia dos direitos de cidadania. A Norma Operacional Básica (NOB-SUAS)²⁷ define que a:

“A plena concretização do federalismo cooperativo no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais. Neste contexto, sobressai a importância de fortalecer a articulação e cooperação das esferas de governo no âmbito do espaço sub-regional.” (Brasil, 2005).

Portanto, com base na abordagem anteriormente realizada acerca da LOAS, da PNAS e do SUAS, pode-se afirmar que a assistência social se realiza por meio da intersetorialidade, visto que essa política depende necessariamente da articulação com outras políticas sociais para o seu desenvolvimento.

No entanto, apesar da experiência dos profissionais de Itaboraí, de articulação com outros setores, Yazbek (2022) destaca os desafios enfrentados pela política de assistência social durante a pandemia. Um dos principais desafios foi a falta de recursos financeiros para atender à demanda crescente por serviços e benefícios sociais. Outro desafio foi a dificuldade de articulação entre os diferentes níveis de governo e entre o governo e a sociedade civil.

Diante do desafio na articulação intersetorial e descentralizada, surge a necessidade da articulação com as ONGs no município. Fonseca, Santos e Silva (2022) que essas ações “São consequências desse processo na assistência social a regulamentação do terceiro setor com parcerias entre ONGs e entidades filantrópicas, que passam a ser referenciadas pela Assistência Social, recebendo recursos públicos.” (Fonseca, Santos e Silva, 2022, p. 4). Behring e Boschetti (2008) relatam que essa foi uma tendência a partir dos anos 1990. Nessa

década houve um avanço considerável dessa ação, fruto da contrarreforma do Estado, que tem promovido a desarticulação dos direitos.

3.2.3 As repercussões das alterações no PTMC durante o governo Bolsonaro, considerando o processo de trabalho no SUAS e o enfrentamento dos beneficiários e dos trabalhadores

Além das principais alterações promovidas pelo governo passado nos PTMC e as suas consequências para a PSB, os entrevistados trouxeram, em suas falas, algumas pontuações inerentes a repercussões dessas questões no processo de trabalho no âmbito do SUAS e nos enfrentamentos vivenciados por eles e pelos beneficiários/ usuários.

Um apontamento recorrente foi a reorganização e a adaptação do processo do trabalho, influenciado pelas necessidades tecnológicas dos PTMC durante o recorte temporal, tal como aparecem nos relatos a seguir.

“Na verdade, a Secretaria não parou de trabalhar, né? A gente não teve esse período de ficar em casa. A gente trabalhou o tempo inteiro, né? A gente não teve essa pausa. Pra não mentir, né? Nós tivemos 10 dias ou 5 quando deu aquele quando tudo parou, realmente nós tivemos 10 dias parados e depois a gente voltou a trabalhar normal.” (Erecilda).

“Então o que nós poderíamos fazer foi não encerrar o serviço, né? Como outros órgãos, eles encerraram, suspenderam nós da assistência não, os CRAS continuaram funcionando. No início, uma certa redução de horários, né? Por conta da pandemia. Mas conseguimos ofertar os serviços. No início era agendamento, né? Pra poder não ter muito acúmulo de pessoas, né? Porque o CRAS já é um órgão pequeno, né? Um espaço pequeno, então não tinha como colocar muita gente ali. E já até atende, mas a gente fez esse agendamento. A gente atendia um certo número de pessoas para não fazer aquela aglomeração dentro do equipamento. Em 2019, na outra coordenação, eu soube que fizeram por telefone. Ah, sim, mas em 2020 já não tinha mais o telefone lá no CRAS, a linha, né? Uma chamada de vídeo e tudo mais. Aí é não teve mais, é manutenção da linha e a gente perdeu a linha. Então, o serviço de convivência teve que ser suspenso, né? Hum, é presencialmente. As educadoras, elas fizeram, enfim, montaram um grupo de WhatsApp. E por ali iam fazendo algumas reuniões, esclarecendo algumas dúvidas. Essa foi a maneira que a gente encontrou de preservar, principalmente os idosos, né, que eram a faixa de risco, né?” (Gabriela).

“Então houve a escala, né? Houve essa questão do trabalho em escala. Mas houve a questão da escala nos equipamentos que teve o plano, né? É. Teve um plano ali de eu esqueci o nome do plano agora, plano de contingência. E as equipes ficaram trabalhando em escala. É em escala, né? Presencial, pouca, poucas vezes na semana. Não me lembro. Agora a carga horária, mas foram poucas vezes por semana para diminuir a concentração de pessoas. Não é nos locais de trabalho, isso não me lembro quantos meses também que ficou assim não, mas ficou um bom tempo. É as

peças de home Office, né? E trabalhando em escala. O serviço de convivência, sim, ficou suspenso. Me lembro com certeza porque não estava existindo serviço de convivência nos CRAS o PAIF eu não me lembro. Para o serviço de convivência, ficou sim. Eram mais as demandas de urgência mesmo, né? De resposta de MP, essas situações, as demandas presenciais.” (Rosana).

Os equipamentos da Assistência Social não pararam de funcionar durante a pandemia, justamente por terem sido considerados serviços essenciais. Yazbek (2022) afirma que a política foi fundamental para garantir o acesso a serviços e benefícios sociais a milhões de brasileiros durante o período. Em concordância, Erecilda destacou que a SEMDS não parou, salvo por um curto período de paralisação no início.

Gabriela mencionou a adaptação das operações dos CRAS, inicialmente com agendamentos para evitar aglomerações e, posteriormente, usando recursos tecnológicos, através de chamadas telefônicas, videoconferências, grupos de *WhatsApp* ou outras formas de comunicação digital. As estratégias foram utilizadas para manter contato com os usuários e oferecer suporte, especialmente aos idosos, que estavam em uma faixa de risco mais elevada devido às suas comorbidades.

Rosana relatou que foram criadas algumas táticas, entre elas a implementação de escalas de trabalho reduzidas nos equipamentos, bem como a suspensão do SCFV presencial nos CRAS, priorizando demandas urgentes e casos que exigiam presença física, como questões legais e situações de emergência.

Esses relatos revelam o esforço dos profissionais para manter os serviços em funcionamento, adaptando-se rapidamente às restrições e encontrando maneiras alternativas de atender às necessidades dos usuários. No entanto, também evidenciam a interrupção de certos serviços e atividades, como o SCFV e as visitas domiciliares (VD), essas últimas também suspensas durante esse período, tal como exposto abaixo.

“As visitas domiciliares não iam aí, assim, aqueles casos. Tinha muitos casos, né? Que a gente tinha que ir, que tem que ter a visita domiciliar. A gente não fazia. Né?” (Francisco).

“Assim, visita domiciliar. Era só se fosse caso extremo mesmo. Porque na época nós não tínhamos, né? O carro era tipo uma vez na semana pra gente, então era bem complicado, né? Logo quando o secretário também assumiu, o que tava de uma fase muito difícil pra gente. Então a gente teve realmente, como eu posso te explicar? Qualificar? Escolher também é difícil. Né? Não é a palavra exata? Mas priorizar, vamos dizer assim, priorizar os idosos, né? Que realmente necessitava de um de um cadastro único, que não, não teria como ir ao CRAS. Nós fazíamos essa parte de serviços de convivência, quando tinha algum problema familiar, mas isso também foi muito raro. Se eu me lembro, deve ter sido só um caso.” (Gabriela).

“As visitas domiciliares também foi basicamente foi suspenso, então, no período da pandemia.” (Erecilda).

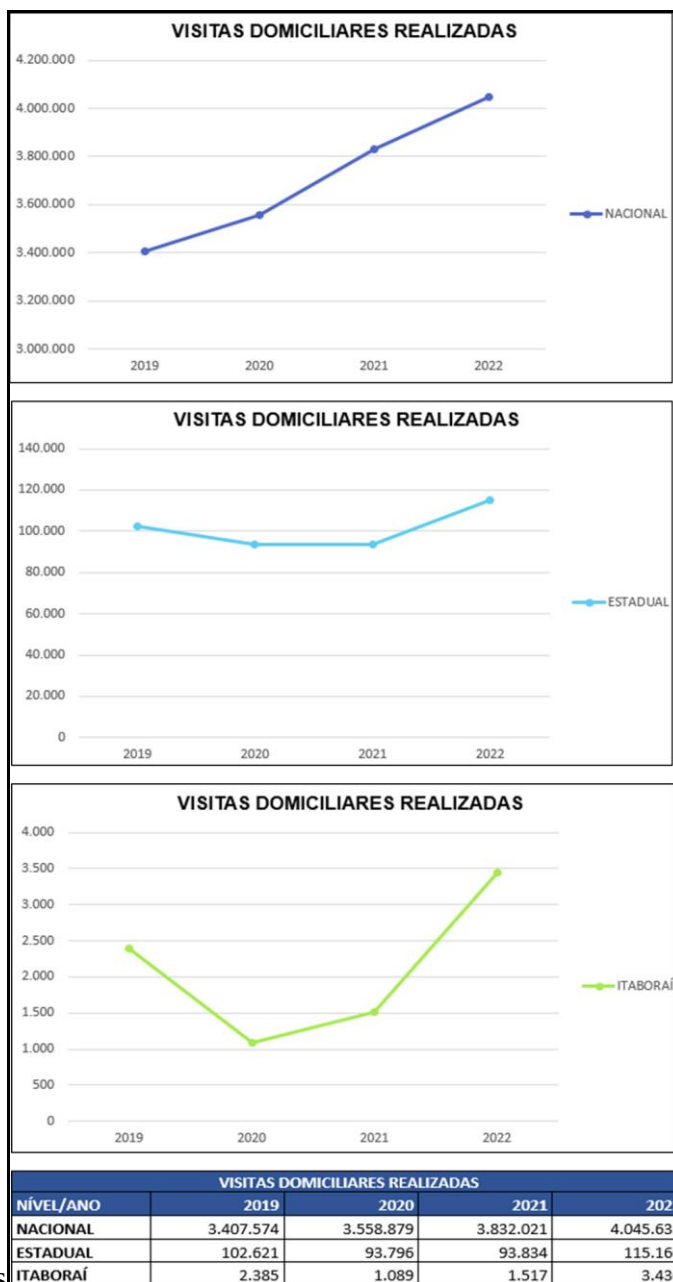
Francisco mencionou que as visitas domiciliares, que são essenciais em muitos casos, foram limitadas a situações consideradas extremas. Ele aponta a dificuldade logística, especialmente relacionada à disponibilidade de veículos para realizar essas VDs. Isso indica uma redução significativa na capacidade de atender às demandas que exigiam interações presenciais nas casas dos usuários, o que pode ter impactado negativamente a qualidade e a abrangência dos serviços prestados.

Gabriela complementou essa ideia, explicando que, devido a essa limitação de recursos logísticos, tiveram que priorizar determinados casos em detrimento de outros. Dessa forma, as visitas domiciliares foram direcionadas principalmente para idosos que necessitavam de assistência urgente e não tinham condições de se deslocar até os CRAS.

A fala da Erecilda confirmou a suspensão das visitas domiciliares durante o período da pandemia, corroborando a ideia de que essa prática foi severamente interrompida durante a crise sanitária. Tanto em Itaboraí quanto nos demais municípios do estado do Rio de Janeiro, as VDs apresentaram uma diminuição em 2020, possivelmente em decorrência da pandemia. Todavia, ao observar os dados do RMA, observa-se que durante o governo Bolsonaro, as vistas experimentaram um aumento em nível nacional.

Observou-se crescimento em 2021 e ainda mais significativo em 2022. Este padrão de variação foi perceptível em ambos os níveis, municipal (Itaboraí) e estadual, refletindo a retomada das visitas domiciliares após um período de redução em função das condições impostas pela pandemia, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 13 – Visitas domiciliares



realizadas

Fonte: Dados extraídos do RMA CRAS Setembro/2023.

Um ponto positivo, em relação a reorganização do trabalho, abordado pelos entrevistados foi o processo de descentralização do Cadastro Único e de informatização dos CRAS. Anteriormente, as entrevistas dos CadÚnico eram realizadas nos equipamentos, com preenchimento dos formulários físicos que periodicamente (uma a duas vezes na semana) eram encaminhados para a sede do PBF para inclusão no sistema.

A partir das mudanças, os CRAS passaram a realizar os cadastramentos online, diretamente no sistema, desburocratizando e dando celeridade ao processo de cadastramento das famílias. A fala do Francisco a seguir mostra sua percepção sobre a questão.

“Deu para tocar, deu pra gente fazer, foi até melhor com a informatização, porque se não tivesse, eu não sei como que ia ser, Hum, porque ia ser bem complicado. A equipe ia ter que ser bem maior por causa de fazer manual, que é mais demorado. É a gente conseguiu resolver, né? Todas as demandas a gente acabou com agendamento. Então a pessoa estava com a documentação, está tudo certinho, já faz na hora. O senhor vai fazer agora? Ah, é agora, não tem que agendar não, vai fazer agora. Graças a essa boa gestão. O município conseguiu, né? A gente conseguiu atender essa demanda toda e assim a gente não tinha. A gente não tinha filas né, de pessoas que têm que chegar de madrugada no equipamento, ficar esperando pra dar senha. A gente não deu senha. A única senha que a gente dava era a senha de organização, então assim a gente botava todo mundo pra dentro, botava todo mundo sentadinho: Oh, quem é o primeiro? O segundo, o terceiro? A gente ia atendendo a demanda e ia conferindo cada documentação se estava tudo certinho, o que não estava, a gente pedia para voltar à tarde, né? E aí a gente ia fazendo e conseguia legal.” (Francisco).

Francisco enfatizou como a informatização foi crucial para a melhoria do atendimento nos CRAS, sob sua perspectiva. Segundo ele, a adoção de sistemas informatizados permitiu uma resposta mais ágil às demandas, eliminando a necessidade de agendamentos prévios para a maioria dos casos. Isso eliminou as filas e possibilitou um atendimento mais imediato e eficaz, além de otimizar a gestão do tempo, não só dos profissionais, mas também dos usuários.

“Uma gestão é descentralizada, né? Como hoje é nos CRAS, né? Eu não peguei essa mudança, na minha época não era assim, funcionava tudo na gestão de benefício mesmo, lá na “casa do bolsa família”, que a gente chamava, né? Então, os beneficiários não tinham esse, como que eu vou dizer? Esse percurso através do CRAS. Eles precisavam estar acompanhados através do CRAS em si, mas tudo era resolvido, inclusive cadastro, atualização de cadastro, tudo era resolvido num único lugar. Era centralizado num único local, Bloqueio desbloqueio de benefício, né? O que na minha opinião, dificultava um pouco aquelas pessoas, até mesmo por essa questão da área de abrangência, né? É distância, né? [...] Porque todos precisam se deslocar para ir para esse local, né?” (Rosana).

Rosana apontou a descentralização da gestão como um elemento que facilitou o acesso aos serviços, eliminando a necessidade de um local centralizado para resolver todas as questões referentes aos benefícios sociais. Isso evidencia a importância de uma distribuição equitativa dos serviços, facilitando o acesso para aqueles que antes enfrentavam dificuldades de deslocamento até a sede do Cadastro Único e PBF.

A fala de Francisco, a seguir, destaca que durante esse período, o atendimento se concentrou principalmente no CadÚnico, sendo realizado principalmente por telefon

“Então, nessa época assim, acompanhamento familiar, PAIF, tudo isso ficou suspenso, né? E o CRAS, ficou mais em atendimento mesmo de cadastro único. É via telefone, não é? A pessoa ligava para tirava uma dúvida e tal. Eles, até na época, até voltou até presencial, mas por motivos de muita gente ainda ter medo e tal. E o governo também não garantia de nada ali da pessoa nesse período pós-pandêmico, né? Aí eu terminei, depois foi voltando gradativamente nessa situação. Mas assim, mesmo tendo atendimento por telefone, ficava cheio e o atendimento sim. Aí ia agendando ali, ia fazendo até que modificou e, graças a Deus, o Secretário modificou aqui a informatizou e a gente começou fazendo devagarzinho, gradativamente.” (Francisco).

Para ele, a informatização foi um fator positivo para a retomada dos atendimentos nos CRAS, permitindo uma transição mais suave entre os atendimentos telefônicos e o retorno aos serviços presenciais, gradual e controlado. No entanto, apontou, ainda, que mesmo após um tempo, quando houve um retorno parcial dos atendimentos nos equipamentos, muitas pessoas ainda sentiam receio de comparecer aos locais devido ao medo da contaminação. Francisco considera que a falta de garantias por parte do governo para o período pós-pandemia também contribuiu para a hesitação das pessoas em buscar os serviços presenciais.

Nessa perspectiva, diante dos apontamentos dos entrevistados, foi criada outra subcategoria importante, aqui denominada: “Luto, vulnerabilidade, sofrimento e morte: perspectiva dos trabalhadores sobre os usuários da PAS durante o governo Bolsonaro”. A fala a seguir traz alguns aspectos sobre as experiências vivenciadas pelas famílias durante esse período. Uma questão levantada pelos entrevistados vai de encontro, inclusive, ao teleatendimento relatado acima, como aparece na fala a seguir.

“O que na minha opinião, dificultava um pouco aquelas pessoas, até mesmo por essa questão da área de abrangência, né? É. Distância, né? Foram ficaram remanescentes porque nem todas as pessoas. E compareceram para retirar (cestas básicas enviadas pelo estado). As pessoas foram avisadas bem acima da hora. Muita gente não acreditou. Enfim, nem todos compareceram e nem todo mundo tem telefone, nem todo mundo tem telefone com crédito, né? Você está falando de população carente, né? Então nem todas as pessoas tinham acesso a esse atendimento. o atendimento presencial embora houvesse deslocamento, mas dependendo do local que as pessoas moravam. Algumas pessoas iam até a pé fazer esse atendimento. Agora, quando o atendimento passou a ser remoto é já dificultou uma coisa também que eu percebi bastante, é no atendimento remoto. Você vai preencher um cadastro, você faz perguntas para o usuário que ele não sabe te responder, como por exemplo, sei lá a data de expedição da sua carteira de identidade. Procurar ali no documento, né? E aquele beneficiário, ele pode não conseguir procurar ele pode ser analfabeto, né não ser alfabetizado. Ele pode ter algum problema de visão, entendeu? Algum problema na sua comunicação?” (Rosana).

A fala de Rosana destaca uma série de desafios e obstáculos enfrentados pelas pessoas em vulnerabilidade no acesso aos benefícios, serviços e programas da Assistência Social em Itaboraí, especialmente durante a pandemia. A coordenadora destaca a limitação dos usuários

no acesso a telefone, seja por não possuírem o aparelho, por não conseguirem manuseá-los ou por não terem créditos para ligação e/ ou uso dos dados móveis. Para ela, esses fatores dificultaram a comunicação com a população e, por consequência, o acesso aos direitos.

Segundo ela, a mudança do atendimento presencial para o remoto também trouxe desafios adicionais para as famílias, como a necessidade de responder perguntas da entrevista para o Cadastro Único por telefone, que podem ser complexas para algumas pessoas, especialmente para aqueles com dificuldades de leitura, problemas de visão ou analfabetismo. Rosana revela, portanto, uma lacuna no atendimento e na adaptação dos métodos utilizados às necessidades específicas e capacidades dos usuários. Segundo ela, isso foi inclusive um ponto de pauta na reunião dos coordenadores dos CRAS, conforme relatado abaixo.

“E isso eu lembro que foi pauta de reunião nossa. Essa questão dessa, dessa deficiência, na resposta das perguntas, e isso fazia com que o atendimento demorasse ainda mais e podia prejudicar o. Usuário, porque de repente ele estava respondendo até uma coisa que não era verdade, não que ele quisesse mentir, mas ele estava respondendo por desconhecer por não saber a forma correta, como responder, ele respondia alguma coisa que não tinha veracidade com a situação dele. Não tem aquele suporte presencial, né? E aí uma das uma das questões pactuadas em reunião com as coordenações foi que quando a gente notar assim.” (Rosana).

Outro ponto relevante observado foi a preocupação dos entrevistados com a longa espera das pessoas que estavam desempregadas e necessitadas de um suporte do governo diante da insegurança de renda, conforme exemplificado na fala do Francisco abaixo.

“As pessoas estavam desempregadas. Ele sabia que o cadastramento era de 2 em 2 anos, né? Muitas, muitas pessoas não sabiam que tinham que esperar, já ficavam já: pô, mas eu já agendei, eu preciso.” (Francisco).

O relato do Francisco demonstra a angústia dos usuários atendidos perante a limitação e/ou esgotamento da possibilidade de estratégias para recebimento dos benefícios, evidenciados claramente nas expressões “Mas eu já agendei”, seguido de “eu preciso”. A fala da Erecilda abaixo também reflete essa demora na liberação de benefícios para a população.

“Só que a gente percebeu que parou de liberar os benefícios, né? E aí ficou esse tempo. O pessoal procurando e não conseguia, é muito cadastro, muita gente procurando mesmo, precisando e não liberava o benefício, né? E aí a gente só conseguiu ver esse benefício sendo liberado perto da eleição pra todo mundo e aí liberou tudo de uma vez só. Achei em questões políticas. Questões sociais, é claro. Como eu vou dizer que não foi um alívio para as pessoas contarem com esse benefício? Isso é incontestável. Em questões sociais para os usuários, para a população, para as pessoas em vulnerabilidade. Claro que foi uma respiração, né? Como se a gente tivesse na UTI. A gente tem um aparelho ali na UTI para respirar. Isso é incontestável, mas em relação à política? Era muito ruim, né? Eu tenho essas

duas visões assim. Porque o povo não é mais alienado, o povo tem a mídia o tempo todo. O povo quer saber dos seus direitos, entendeu? Em contrapartida, tem os que querem saber dos direitos, mas esquecem que tem que tem deveres e quer aproveitar realmente o que o governo está oferecendo.” (Erecilda).

Erecilda traz uma visão crítica sobre a distribuição de benefícios de transferência monetária em relação ao contexto político, especialmente em períodos eleitorais. Ela aponta que houve uma interrupção na liberação do PBF no início do governo Bolsonaro, causando dificuldades para quem dependia deles. A coordenadora sugere que essa interrupção da concessão do Bolsa Família e a retomada da liberação para o PAB, próximo às eleições presidenciais, foi proposital e estratégica, o que levanta suspeitas sobre motivações políticas por trás dessa ação.

Ela destaca a importância desses benefícios para a população vulnerável, reconhecendo que eles representaram um alívio para muitas pessoas em situação de vulnerabilidade social, comparando essa ajuda a um suporte de respiração em uma UTI. No entanto, aponta que o PAB foi utilizado politicamente, como uma estratégia para influenciar a opinião pública em um contexto eleitoral, conforme alude Silva (2020)

“Em resumo, o Auxílio Brasil, ao substituir o Bolsa Família em novembro de 2021, é produto do Ministério da Economia em atendimento a interesses políticos do presidente Jair Bolsonaro, pretendo candidato à reeleição em 2022. Sem diálogo com os formuladores e executores do Bolsa Família, desconsiderando os 18 anos de experiência exitosa e reconhecida, nacional e internacionalmente, gerando insegurança aos beneficiários, que também não tiveram qualquer participação na formulação do Programa. Estabelece vários benefícios sem a devida clareza quanto a critérios de acesso, atribuição dos benefícios e seus valores; sem a garantia de financiamento e duração; e estabelecendo revisões mensais para permanência ou não da família beneficiária no Programa, com proposta de revisão dos critérios de inserção mensalmente, pelo Serviço de Processamento de Dados (SERPRO).” (Silva, 2022, p. 67).

Silva (2022) questiona a motivação por trás das mudanças, a falta de inclusão dos beneficiários e a incerteza que essas alterações podem gerar para quem depende desses programas. Constant (2023) alude que

“Esta é uma questão importante. No caso do novo Auxílio Brasil, a população recebe o discurso de que ele está disponível, basta acessar. Com isso, a população passa a assumir a informação como uma verdade absoluta. Essa "opinião formada", no caso sobre o novo Auxílio Brasil, pode levar a crer que ele está estabelecido, em vigor, que será acessado com facilidade, ou ainda, que não teria nenhuma mudança ou impacto para aqueles que já recebiam o benefício anteriormente, o que não é o caso.” (Constant, 2023, p. 39).

Os entrevistados mostram ainda que, além da aflição advinda da vulnerabilidade

econômica, houve claramente uma apreensão em relação à confusão que a falta de transparência nas alterações realizadas causou nessas pessoas, que já estavam passando inclusive pelo luto da perda de amigos e familiares. A fala da Gabriela a seguir evidencia essa angústia.

“Muita dúvida dos usuários, né? Confundi muitos usuários ainda mais nessa época da pandemia e muitos estavam já sofrendo, né? Com essa questão, alguns familiares já tinham até falecido. Eu cheguei a receber muitos usuários assim, né? Logo naquele início de aquela fase de 2019 para 2020, foi bem complicado. É? Essas questões, junto com a pandemia, aí vem a questão do auxílio emergencial também, né? Confundi bem os usuários. Porque na época o pessoal estava realmente morrendo de convidado, literalmente. E aí?” (Gabriela).

Fica evidente, portanto, que durante a pandemia, os profissionais da Assistência Social enfrentaram desafios significativos ao lidar com todas essas questões, somadas ao luto e as perdas sofridas pelos usuários da política social. Esse fato abordado pelos entrevistados, mostra que além das preocupações demonstradas com os usuários, alguns relatos desencadearam na última subcategoria, intitulada “Desproteção física, psicológica, estrutural e imunológica do trabalhador da PAS durante o governo Bolsonaro”. Essa subcategoria diz respeito à forma como os coordenadores entrevistados interpretam o lugar que os trabalhadores do SUAS de Itaboraí ocuparam durante o período.

Essa subcategoria, portanto, traz relatos repletos de emoções, onde os entrevistados expõem momentos em que vivenciaram uma desproteção por parte do Estado.

“Então, assim, foi um período que rolou alguns abusos também foi, né? Em criança adolescente, por causa da questão de todo mundo dentro de casa, o “fique em casa”, né? E às vezes assim, aí a gente tinha alguma denúncia, alguma coisa que tinha que ir até a essas residências, a gente não tinha como, por causa dessa pandemia e não tinha como a gente fazer essa ação, né? Tudo que a gente ia, né, que você não sabia se aquela pessoa era vacinada, se tomou vacina, se não tomou. E teve aquela muito, muito, aquela coisa de alguns não se vacinarem, outros se vacinou e ocorreu muito isso, então isso afetou muito nesse circuito, né?” (Francisco).

A fala de Francisco destaca os desafios enfrentados durante a pandemia, especialmente no contexto do trabalho da Assistência Social. O coordenador ressalta os impactos das restrições e medidas de distanciamento social sobre as atividades de apoio às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Ele menciona a dificuldade em realizar visitas às residências, devido à necessidade de distanciamento social e ao receio de exposição ao vírus. Segundo ele, isso limitou a capacidade de verificar denúncias ou prestar assistência presencialmente, afetando diretamente o monitoramento e o apoio a indivíduos em

situação de risco.

A preocupação com a vacinação também é evidenciada em sua fala, mostrando como a falta de clareza sobre a situação de imunização das pessoas a serem atendidas também impactou nas atividades previstas pelo SUAS. A divisão entre aqueles que se vacinaram e os que não o fizeram, em tempos de *fake news* relacionadas à vacina da Covid-19, gerou incertezas e insegurança também entre os trabalhadores da PAS. Além de potencializar riscos para os profissionais que realizavam essas ações, também intensificava a possibilidade de contágio das famílias.

Os entrevistados demonstraram que o medo foi um ponto forte nessa época, mas a falta de estrutura na equipe e a sobrecarga de trabalho também são recorrentes em suas falas, tal como pode ser observado a seguir

“É, então, primeiro que todo mundo tava com medo, né? A minha equipe, na época, éramos 4/5 pessoas. Já éramos uma equipe bem reduzida, né? A senhora que trabalhava na limpeza, que foi afastada porque está no grupo de risco. Outras pessoas lá saíram por conta justamente mesmo pela mudança de governo. Aí ficou 2 educadores, uma assistente social, a psicóloga e eu entrei. Então nossa equipe já era reduzida e nós fazíamos todos os atendimentos, nossa! Fazíamos o agendamento, nós tínhamos que nos virar nos 30 para poder suprir a necessidade dos usuários. Foi difícil, muito difícil. Mas consegui.” (Gabriela).

“Assim, com esse aumento que deu, né? A nossa equipe era e se manteve a mesma, né?” (Francisco).

“Eu não sei porque, mas eu trabalhei todos os dias. Teve um dia que entrei na escala, o dia que eu entrei um dia, numa escala, aconteceu um problema no CRAS e eu tive que sair de casa e ir trabalhar.” (Rosana).

Francisco destacou a manutenção do tamanho da equipe mesmo diante do aumento de demandas. Isso pode ter gerado pressões adicionais sobre os profissionais, que precisaram lidar com um volume maior de trabalho sem a expansão correspondente da equipe, podendo impactar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.

Já Gabriela mencionou a diminuição da equipe, que segundo ela já era pequena, devido à saída de alguns profissionais, por diferentes motivos, como questões de saúde e mudanças políticas no município. Para ela, essa redução de pessoal sobrecarregou os membros remanescentes, que tiveram que assumir múltiplas responsabilidades para atender às demandas dos usuários.

Conforme estabelecido pela NOB-SUAS/RH, os CRAS necessitam de uma equipe multiprofissional, que esteja composta de acordo com o porte do município, conforme exposto no quadro a seguir.

Quadro 7 – Centro de Referência da Assistência Social

CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL - CRAS		
Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: Quadro extraído da NOB-SUAS/RH (2006)

Cabe ressaltar que existem muitas críticas ao quantitativo de profissionais pré-estabelecido na NOB-SUAS/RH em relação ao número de pessoas a serem atendidas nos equipamentos da Assistência Social. Os quatro técnicos de nível superior indicados para um município de grande porte, como Itaboraí, seriam responsáveis por pelo menos 1250 famílias. Por isso, alguns trabalhadores apontam a necessidade de revisão do documento.

Rosana trouxe, em seu relato, a experiência de trabalhar diariamente durante a pandemia, evidenciando a situação de emergência e a necessidade de continuar prestando serviços mesmo em condições adversas, como ocorrido no CRAS. Isso destaca o compromisso e a dedicação dos profissionais, que enfrentaram desafios e se mantiveram disponíveis para atender às necessidades da comunidade, mesmo em circunstâncias difíceis e imprevisíveis.

Cabe ressaltar que o município não tem realizado concursos públicos há anos e o último processo seletivo para contratação foi cancelado. A forma de contrato dos funcionários tem sido muito frágeis no último governo, com contratações que duram até três meses, sem direitos trabalhistas como férias e décimo terceiro, por exemplo. Alguns contratos são renovados trimestralmente, ou não. Já outros cargos de confiança dos políticos locais possuem nomeação em diário oficial, sem prazo determinado de fim de contrato e com direitos formais de trabalho.

Os entrevistados levantaram que além da sobrecarga de trabalho devido aos programas de transferência monetária federais tiveram a especificidade do programa estadual Supera RJ, como abordado por Erecilda a seguir.

“É no Rio, teve o supera também, né? No estado do Rio, né? Além do auxílio emergencial, bolsa família, auxílio Brasil teve a questão do Supera, né? As pessoas se acostumaram a ficar em casa, não trabalhar, não correr atrás e, infelizmente, teve muita gente assim, eu não vou, eu não vou colocar todo mundo no pacote, né? No mesmo pacote, claro que não teve. Mas teve um público assim que até hoje está assim.” (Erecilda).

Erecilda, assim como alguns outros entrevistados em outros momentos, emite falas preconceituosas sobre os beneficiários da Assistência Social. Seguindo a lógica do senso comum, quando se trata de transferência monetária, “deve-se ensinar a pescar e não dar o peixe”. Reforçam, assim, estereótipos sobre a população que necessita da PAS. A discriminação com esse público muitas vezes é exacerbada por questões de classe, raça, gênero e outras formas.

O Programa Supera RJ, ao qual Erecilda refere-se, foi instituído pela lei nº 9.191, de 2 de março de 2021, foi uma iniciativa do governo do estado do Rio de Janeiro para tentar mitigar os efeitos econômicos e sociais da pandemia de COVID-19. Lançado em meio a um cenário de profunda crise econômica e sanitária, o programa buscava fornecer apoio financeiro aos cidadãos mais vulneráveis e injetar recursos na economia local. Embora tenha sido concebido como um mecanismo para amenizar os impactos da crise, enfrentou desafios significativos em sua implementação, desde questões burocráticas até problemas na distribuição equitativa dos benefícios.

Os desafios enfrentados na assistência social durante a pandemia, como equipes reduzidas, aumento da demanda e de situações emergenciais ressaltaram a importância de valorizar e apoiar esses profissionais, garantindo condições adequadas de trabalho para que possam oferecer um serviço de qualidade, mesmo em contextos adversos. A fala de Rosana, abaixo, também demonstra essa sobrecarga e acrescenta o receio dos trabalhadores de passar o coronavírus para suas famílias.

“Eu cheguei a trabalhar sozinha porque todos os outros estavam positivados. Não tive nenhum sintoma, se eu tive a doença eu fui totalmente assintomática. Porque eu penso assim, a minha irmã, ela teve aqui em casa, ninguém aqui em casa tava indo pra rua. Eu era a única pessoa que ia para a rua. Ainda tinha essa preocupação, né? De ainda tinha essa preocupação de trazer, né? minha mãe idosa, né? Minha mãe, hoje com 76 anos. Então tinha muito essa preocupação e a minha irmã, ela, ela positivou, né? Enfim, então eu eu me senti muito desprotegida, sentia minha equipe muito desprotegida. Né? Porque a gente trabalhou durante todo o período. A gente trabalhou nesse período da entrega das cestas básicas que a gente teve contato com o município todo. Nós tivemos contato com cestas básicas que vieram de outros lugares, né, que foram manipuladas por outras pessoas. Estava ali bem suscetível.” (Rosana).

Essa situação evidencia a vulnerabilidade dos profissionais do SUAS durante a

pandemia, que mesmo adotando medidas de segurança, como o uso de equipamentos de proteção individuais (EPIs) e higienização, estiveram em situações de risco de contágio devido à natureza de suas atividades, em contato direto com diversas pessoas e materiais.

“Então é até complicado falar nisso, não é porque as decisões eram sempre muito arbitrárias, não é? Não era pensado na condição do trabalhador do SUAS, não é? A gente viu aí em que teve muita visibilidade. A questão dos trabalhadores da saúde. Em momento nenhum eu posso estar falando errado. E pode ter sido eu que não tenha visto, mas em momento nenhum eu vi nada. Ah, eu não vi a mídia, né? O governo, evidenciando a questão dos trabalhadores do SUAS, que eu posso falar com propriedade de causa que eu não fiquei em nenhum dia. Eu trabalhei todos os dias, né? Eu cumpri o horário, eu peguei ônibus lotado, lotado, infinitamente lotado e parecia que no meu ônibus não tinha preocupação de contágio nem de contaminação, porque todas as pessoas, assim como eu, ali, elas precisavam trabalhar e não podia ficar escolhendo a hora que o ônibus viesse vazio ou não. Então a gente teve que passar por tudo isso. A gente teve que enfrentar tudo isso sem vacina por um longo período. No início, foi muito assustador. Para todos os trabalhadores, por que ninguém sabia o que era, ninguém sabia como era, ninguém sabia quando ia acabar, ninguém sabia como viver, como sobreviver, como passar por essa destruição e por essa catarse, né? Enfim, eu vejo que o trabalhador do SUAS, né? Sei que a pergunta foi direcionada à básica, mas eu vejo que o trabalhador do SUAS como um todo ele foi muito afetado e sem ser resguardado de nenhuma forma, né? Eu me lembro que eu fui tomar a primeira dose da vacina. Eu já não estava mais na básica.” (Rosana.)

Constant (2023) ressalta a importância da Política de Assistência Social na sociedade e a necessidade crítica de analisar os impactos da pandemia nos atendimentos à população usuária. A autora faz uma observação sobre a escassez de EPIs e a falta de treinamento para os profissionais que atuam nos SUAS, destaca, portanto, um problema crucial na operacionalização dessa política. Em Itaboraí não foi diferente, os trabalhadores custearam com recursos próprios os equipamentos de proteção individual utilizados.

Essa questão trazida por Rosana em sua fala, ocorreu nacionalmente. Isso pode ser observado através do discurso da Social Kelly Melatti, Assistente Social, em uma entrevista concedida ao Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), onde ela relatou que os

Os/As trabalhadores/as do Suas contam, tristemente, muitas vezes, com informações da mídia comum de como usar os EPIs, como se o uso doméstico fosse compatível com o uso por parte de profissionais que trabalham 6 horas seguidas em serviço de convivência para população em situação de rua, por exemplo... Estudos da FGV (2020) indicam que 87,02% de trabalhadores/as da assistência social não receberam nenhum tipo de treinamento para o trabalho na pandemia e, então, de novo, recaí sobre o/a trabalhador/a a responsabilidade individual por busca de informações - nem sempre as mais adequadas - que, minimamente, respaldem o seu trabalho.” (CFESS, 2020, s/p [on-line]).

Rosana também destacou em sua fala a falta de reconhecimento e apoio aos trabalhadores do SUAS durante esse período. Ela menciona a ausência de consideração das

condições dos trabalhadores do SUAS por parte da gestão municipal ao tomar decisões, ressaltando que essa ausência de atenção foi visível especialmente em comparação com a visibilidade dada aos profissionais do SUS na época.

A coordenadora descreveu as dificuldades enfrentadas diariamente, incluindo a exposição ao risco de contágio no transporte público lotado, a falta de informações claras sobre a pandemia no início e a ausência de suporte efetivo para lidar com a situação. A partir de sua experiência pessoal, enfatizou que, apesar de estar na linha de frente, não viu nenhum destaque na mídia ou apoio do governo para os profissionais da Assistência Social.

Rosana enfatizou a falta de proteção e reconhecimento aos profissionais do SUAS, destacando que enfrentaram desafios significativos sem medidas de segurança adequadas ou suporte institucional durante um longo período, até mesmo quando a vacinação começou. Em outro momento Rosana enfatizou que:

“Os trabalhadores não foram prioritários para a vacinação. O direito foi considerado essencial, porém os trabalhadores não eram públicos prioritários. Olha a contradição que isso é.” (Rosana).

A não priorização dos profissionais na vacinação foi abordada por outros entrevistados, conforme as falas da Erecilda:

“Pessoal e profissionalmente péssima. A estratégia era a gente estar lá no equipamento. Pronto para atender o usuário. Com medo mesmo. O público da assistência não chegou a ser prioritário pra vacinação aqui no município. Teve uma forçação de barra nossa para que fosse, mas não era. Foi considerado, né, serviço essencial? Continuou funcionando, mas ao mesmo tempo, os funcionários da assistência não eram prioritários para a vacinação.” (Erecilda).

Essa situação ressalta a contradição entre o reconhecimento da essencialidade dos serviços de assistência social e a falta de priorização na proteção dos profissionais que atuam nesse setor. Isso evidencia a necessidade de uma abordagem mais abrangente e inclusiva na definição de grupos prioritários para vacinação, reconhecendo não apenas os trabalhadores da Saúde, mas também aqueles que estão na linha de frente oferecendo serviços essenciais para a comunidade. Para Rosana esse foi um fator desmotivador para sua equipe, tal como ela descreve a seguir.

“E não tivemos nenhum reconhecimento. Pelo menos eu nunca vi, né? Nenhum reconhecimento para a população da assistência, para as pessoas que estavam trabalhando na assistência, isso desmotivava um pouco a equipe. Não foi prioritário para a vacinação. Né? Ficamos cansadas fisicamente falando e desmotivadas emocionalmente. Não é porque não tivemos nenhum respaldo governamental.” (Rosana).

Essa falta de priorização dos profissionais da assistência social pode colocar em risco não apenas sua saúde, mas também a continuidade dos serviços prestados à população vulnerável.

Outro fator que angustiou os entrevistados foi o fato de não ter as condições estruturais para atender a todos que procuravam os equipamentos, como pode ser visto no relato a seguir.

“Mas graças a Deus a gente conseguiu ir levando, né? Assistência, ela é muito restrita com certas questões, né? Infelizmente a gente não tem como ajudar todos e da maneira que todos querem, né? E isso a gente não conseguia ofertar para todos, né? E com assistência a gente sabe que é muito difícil conhecer muita gente, né? O que a gente pôde ajudar nessas questões. A gente ajudou. Infelizmente não dá para fazer mais.” (Gabriela).

Gabriela reflete um dilema comum na área da Assistência Social: a restrição de recursos e a limitação na capacidade de atender a todas as necessidades da comunidade. Ela destaca a dificuldade que tem por conhecer as necessidades das famílias do seu território, mas muitas vezes não conseguir atender a todas devido à escassez e à complexidade das demandas.

Observou-se que o investimento na área não acompanhou a ampliação da demanda. Dessa forma, os constantes e expressivos cortes nos serviços de proteção social contribuíram para o aumento significativo da desigualdade social. O governo foi marcado pela presença de características de desmonte dos direitos, da precarização e privatização de empresas e serviços públicos, tais como o desmonte da seguridade social. Bolsonaro deixou marcas destrutivas da forma mais bárbara e perversa vivenciada no país (Da Silva, 2021).

A retração dos recursos destinados à política de Assistência Social afetou os cofinanciamentos federais e estaduais e gerou descontinuidades e até mesmo suspensão de programas e serviços, tais como o AE, o Auxílio Emergencial Residual (AER), o PBF e o Programa Auxílio Brasil (PAB).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação investigou interfaces entre os PTMC, particularmente o PBF e o PAB, e a Política de Assistência Social, durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), buscando identificar suas repercussões na esfera municipal, a partir do estudo de caso realizado em Itaboraí/RJ.

Ao longo deste estudo, foi possível identificar e analisar o percurso da Política Nacional de Assistência Social brasileira e o panorama dos Programas de Transferência Monetária Condicionada federais até o final do mandato presidencial de Bolsonaro. A tendência de implementação de programas assistenciais de transferência monetária, de cunho clientelista, em detrimento de empregos estáveis e da valorização dos direitos trabalhistas, expõe “a mais brutal forma de subsunção do trabalho ao capital” (Boschetti e Behring, p.81, 2021). Esta estratégia mantém a classe trabalhadora refém desses programas, nos limites da sobrevivência, e cria um ciclo de reprodução de desigualdades (Boschetti e Behring, 2021). Fato contraditório, posto que são um canal de garantia de proteção social.

Ressalta-se que os PTMC são frutos do projeto neoliberal e substituíram as políticas de caráter universal. São, portanto, políticas sociais focalizadas na parcela mais vulnerável da população, com objetivo de aliviar a pobreza (Pastorini, 2002). Todavia, faz-se necessário enfatizar que o PBF e o PAB são programas distintos, formados por contradições. A extinção do PBF mostrou, mais uma vez, sua importância para a população pobre e extremamente pobre do país, conforme já apontavam estudos avaliativos desse programa.

Cortes sucessivos feitos nas políticas de Seguridade Social vão contra a sobrevivência da classe trabalhadora brasileira. Ademais, a violência, a insegurança econômica, o desmonte de direitos, o ataque às experiências democráticas e o extermínio da população (negros/as; população LGBTQIA+, Grupos populacionais Tradicionais e Específicos e mulheres) passaram a ser naturalizados, legitimados e impostos à classe trabalhadora.

Nesse contexto ultra neoliberal, os brasileiros enfrentaram, ainda, uma pandemia mundial a partir de 2020. O país encontrava-se um quadro social dramático, com uma economia que se abateu no país desde de 2014 e se intensificou a partir do Golpe de 2016, articulado à própria crise do capital e seus reflexos em uma economia periférica e dependente.

Salienta-se que as medidas do ex-presidente agravaram as consequências do COVID-19, não só de saúde, mas também em outras áreas, como a social. Durante a pandemia, a assistência social foi relegada, na contramão das diretrizes de direito da população e deveres

do Estado (Silva, 2021). A apenas quase um mês da confirmação do primeiro caso de coronavírus no Brasil, foi publicado o decreto que incluiu a assistência social nos serviços públicos e as atividades essenciais.

Houve diversas alterações nas dinâmicas de atendimento dos equipamentos desencadeadas, entre outros aspectos, pela pandemia da covid-19 e pelas alterações efetuadas no PTMC, mas também pela possível sobrecarga enfrentada pelos municípios.

Ao observar as continuidades e mudanças na política de assistência social durante 2019 e 2022 foi possível identificar uma desvalorização da política em diversas ações adotadas por Bolsonaro, apontadas no segundo capítulo. A união de pastas totalmente diferentes em um único ministério (MC) e a intensificação do processo de desfinanciamento, do contingenciamento de recursos revelam a desestruturação do SUAS.

O então presidente reforçou características tradicionais da PAS, como o primeiro-damismo, e priorizou programas com esse caráter, como o PCF em detrimento de programas de transferência monetária, como o BPC e o PBF. A ausência evidente de foco, do governo federal, na agenda da PAS forçou os municípios a assumirem maiores responsabilidades na manutenção dos serviços do SUAS.

A partir do mapeamento das principais alterações promovidas pelo governo federal no Bolsa Família e Auxílio Brasil foram observadas modificações no desenho, concepção e legislação em relação aos PTMC. Principalmente no que se refere a ao caráter provisório do programa implementado por Bolsonaro, que foi executado somente durante o final de 2021 e o último ano do seu governo.

Os valores recebidos pelos beneficiários durante a execução do PAB foram maiores do que os do PBF, fortemente influenciado pelo AE, mas também devido ao jogo clientelístico relacionado ao processo eleitoral em que o então presidente concorria à reeleição. Além disso, os tipos de benefícios concedidos pelos dois programas eram completamente diferentes, com incorporação de componentes meritocráticos. O então presidente alterou, inclusive, os valores das linhas de pobreza e extrema pobreza utilizadas para a seleção de famílias.

A gestão de Bolsonaro também foi responsável pela diminuição do percentual de frequência escolar exigido para os estudantes beneficiários em todas as faixas etárias. O acompanhamento das condicionalidades dos programas também esteve suspenso nesse período. Ademais, ao longo de seu mandato, as concessões do Programa Bolsa Família foram diminuídas, desde o primeiro ano, enquanto as do Programa de Auxílio Brasil foram aumentadas, principalmente durante o ano eleitoral.

O estudo de caso realizado em Itaboraí - RJ contribuiu para identificar algumas repercussões das alterações promovidas nos programas federais de transferência monetária condicionada para as gestões municipais da assistência social. Nos relatos dos coordenadores entrevistados, abordados no terceiro capítulo, foi possível identificar que os trabalhadores da PAS sentiram-se desprotegidos física, psicológica, estrutural e imunologicamente durante o governo Bolsonaro, ao terem que reorganizar e adaptar o processo do trabalho, influenciado pelas necessidades tecnológicas dos PTMC. Além disso, por precisarem conciliar e lidar com o luto, a vulnerabilidade, o sofrimento e a morte vivenciadas por eles e pelos usuários da política de Assistência Social.

A partir dos dados qualitativos e quantitativos abordados no último capítulo foi possível vislumbrar uma série de consequências, dessas alterações realizadas nos benefícios, como por exemplo a elevação no aumento no fluxo de atendimentos realizados nos CRAS. Sobretudo em procura do CadÚnico, seja para inclusão ou atualização.

A partir disso também surgiu um novo público para PAS, tanto pessoas que passaram a necessitar a partir da pandemia, quanto pessoas que não tinham o perfil para recebimento dos benefícios, mas viram no PAB uma oportunidade de recebimento. A concessão “irrestrita” de PAB gerou, ainda, o surgimento de um elevado quantitativo de famílias unipessoais.

Embora o PBF e o PAB tenham sido desenvolvidos pelas três esferas do governo desde sua criação, com funções específicas para cada ente federativo, os municípios possuíam a maior parte das responsabilidades dos programas. Visto que, é no âmbito municipal que são prestados os serviços de assistência social, saúde, educação. Essas três áreas são importantes para o desenvolvimento do programa, pois constituem condicionantes para recebimento dos benefícios.

Os entrevistados notificaram um aumento na procura por benefícios eventuais. Mas diante da impossibilidade de oferta do município houve a necessidade de relacionamento intergovernamental/intersectorial e com ONGS para a disponibilização. Nesse contexto, notou-se que os CRAS foram descaracterizados e passaram a ofertar, majoritariamente, serviços relacionados ao Cadastro Único, em detrimento de atividades de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, como o acompanhamento familiar no âmbito do PAIF e o SCFV, por exemplo.

Os CRAS's possuem papel fundamental, dentro da Proteção Social Básica. Constituem, muitas vezes, a porta de entrada dos usuários da PAS. Portanto, não cabe a estes

equipamentos somente inscrever famílias no CadÚnico, mas trabalhar na prevenção da ruptura de laços e apoiá-las no acesso aos seus direitos.

Em acordo com De Lima Sobrinho e Da Veiga (2023), e com base no estudo realizado, é inegável que Bolsonaro alcançou seu objetivo inicial de dismantelar e desestruturar as políticas sociais públicas no Brasil. Ele cumpriu suas promessas eleitorais ao seguir sua agenda de desmonte, conhecida como agenda de contrarreformas, mantendo o teto de gastos e outras restrições financeiras. De maneira contraditória, usou essas medidas como justificativa para proteger as famílias e oferecer respostas inadequadas às crises de saúde pública.

O resultado é evidente: uma realidade marcada pela miséria e pela fome, afetando ainda hoje uma grande parcela da população. Mesmo com a posse do Governo Lula como presidente do Brasil, em 2023, ainda há muito a ser (re)construído, especialmente para atingir os níveis de combate à pobreza e à miséria observados antes do golpe contra a presidente Dilma Rousseff em 2016.

Nessa perspectiva, pretende-se que este estudo seja contributivo com a reflexão teórico-prática das principais alterações que ocorreram na gestão da assistência social em relação aos programas de transferência monetária executados durante o governo Bolsonaro. Este recorte temporal exige críticas, reflexões coletivas que deem visibilidade a um debate que explicita o processo de desmonte, cujas consequências têm impactos na sociabilidade, na democracia e nos direitos. Cabe ressaltar que, a partir do retorno do PBF em 2023, e considerando que a realidade é dinâmica, surge a necessidade de continuidade dos estudos acerca do programa federal de transferência monetária com condicionalidades.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41–67, jun. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/#>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

ARRETCHE, Marta Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111–141, jun. 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/#>>. Acesso em 1 jul. 2023.

ARRETCHE, Marta Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17–26, abr. 2004. Disponível em: <SciELO - Brasil - Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia>. Acesso em: 31 mar. 2023.

AVRITZER, Leonardo. Participação cidadã e gestão das políticas sociais. Em: Avritzer, L. (Org.). **A gestão da política de assistência social em municípios brasileiros**. Editora UFMG. 2018.

BARRETO, Stephanie de Azevedo. (2017). Uma análise das gestões intersetoriais do Programa Bolsa Família na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (TCC de graduação). Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil.

BEHRING, O ultraneoliberalismo e o “esmaecimento dos afetos” na pandemia. **Esquerda Online**. 2020. Disponível em: <O ultraneoliberalismo e o “esmaecimento dos afetos” na pandemia - Esquerda Online>. Acesso em: 29 mai. 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma**, 2ª edição, Editora Cortez, São Paulo-SP. 2008

BERNARDI, Ana Julia Bonzanini; DE MORAIS, Jennifer Azambuja. Fascismo à brasileira? Análise de conteúdo dos discursos de Bolsonaro após o segundo turno das eleições presidenciais de 2018. **Política & Sociedade**, v. 20, n. 48, p. 300-327. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2175-7984.2021.72401>>. Acesso em: 08 jun. 2023.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: Um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2. Ed. Brasília: UNB. 2003.

_____, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social & Sociedade**, p. 66-83, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?lang=pt#>> Acesso em 2 nov. 2022.

BRASIL. Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. Informe 04/2019. Sobre apontamentos acerca das ameaças ao SUAS: análise da conjuntura atual. São Paulo: SP. **Conferência Nacional Democrática de Assistência Social**. 2019. Disponível em: <Artigos – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (home.blog)>. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL, 1993. **LEI Nº 8.742**, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm.> Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.579**, de 22 de novembro de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9579.htm>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.851**, de 5 de novembro de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <D10851 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 24 fev. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <9396 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.366**, de 12 de janeiro de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em:<D1366 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.307**, de 14 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <Decreto nº 6307 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 07 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.608**, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em:<L9608 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 07 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.790**, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <L9790 (planalto.gov.br)>. Acesso em 07. out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em:<Lei nº 11.107 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <L10836 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.982**, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre a organização da Assistência Social durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em:< L13982 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 265**, de 13 de janeiro de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <Lei Complementar (camara.rj.gov.br)>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 1.164**, 2023. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1. Disponível em:<MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.164, DE 2 DE MARÇO DE 2023 - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.164, DE 2 DE MARÇO DE 2023 - DOU - Imprensa Nacional (in.gov.br)> Acesso em: 09 mai. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 813**, de 26 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <MPV 813 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 890**, de 24 de julho de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <Lei 890 de 24/07/1995 (sinj.df.gov.br)>. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <L12513 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Portaria Nº 251**, de 12 de dezembro de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em:<PORTARIA Nº 251, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2012 – Secretaria Nacional de Assistência Social (mds.gov.br)>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 2.362**, de 20 de dezembro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <Portaria Nº 2.362, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2019 – Secretaria Nacional de Assistência Social (mds.gov.br)>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria MC nº 711**, de 18 de novembro de 2021. [Ementa ou assunto da portaria]. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <PORTARIA MC Nº 711, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2021 – Secretaria Nacional de Assistência Social (mds.gov.br)>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria MC nº 746**, de 3 de fevereiro de 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <PORTARIA MC Nº 746, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2022 - PORTARIA MC Nº 746, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2022 - DOU - Imprensa Nacional (in.gov.br)>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.435**, de 6 de julho de 2011. Institui o Sistema Nacional de Cadastro, Vigilância e Acompanhamento da Situação de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Sisnasc). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.069**, de 29 de junho de 1995. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. Disponível em: <L9069 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **FomeZero–Volume1**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2004. Disponível em: <<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Manual do Pesquisador do Programa Bolsa Família**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2018. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_do_pesquisador_gestao_bolsa_familia_semlogo.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. 2018. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/408993/>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061**, de agosto de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <MPV 1061/2021 - Congresso Nacional>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.852**, de 8 de novembro 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <[D10852 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Portaria MC nº 746, de 3 de fevereiro de 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <PORTARIA MC Nº 746, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2022 — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br)>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil Sem Miséria: 2 anos de resultados**. Brasília, 2013. Disponível em: <[RevistaBSm_2anos.pdf](#) (mds.gov.br)>. Acesso em: 3 mai. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações Técnicas: Proteção Social Básica - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)**. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 335**, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-335-de-20-de-marco-de-2020-249091352>>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRANDÃO, Celmário Castro; MENDONÇA, Ana Valéria Machado; SOUSA, Maria Fátima de. O Ministério da Saúde e a gestão do enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 47, p. 58-75. 2023. Disponível em: <O Ministério da Saúde e a gestão do enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil | Saúde em Debate (saudeemdebate.org.br)>. Acesso em: 04 ago. 2023.

BRASÍLIA, 1995. **Normativas do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48849/Lei_890_1995.html>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O neodesenvolvimentismo e a nova agenda nacional de crescimento. **Revista de Economia Política**, v. 29, p. 311-334, 2009. Disponível em: <scielo.br/j/rec/a/BR4NRDcQPjkNGCjsM4HsvQz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; ARAUJO, Cleonice Correia; DE ARAUJO, Maria do Socorro Sousa. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. **Ser Social**, v. 21, n. 44, p. 29-47, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23479>. Acesso em: 8 set. 2023.

CARNELOSSI, Bruna Cristina Neves; BERNARDES, Maria Eliza Mattosinho. A condicionalidade de educação dos programas de transferência de renda: uma análise crítica do programa Bolsa Família. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 32, n. 1, p. 285-313, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufsc.br>>. Acesso em: 11 mar. 2023.

CARRANO, Paulo César Rodrigues; SPOSITO, Marília Pontes. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 31, p. 5-23. Recuperado em 10 de outubro de 2021. 2003. <Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n31/n31a02.pdf>>. Acesso em 22 set. 2023.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 613- 636, out./dez. 2012. Disponível em: <SciELO - Brasil - O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro>. Acesso em: 20 jan. 2023

_____, Rodrigo. O social-liberalismo e a globalização da “questão social”. In: **Conferência Internacional: La obra de Carlos Marx y Los desafios del siglo XXI**, vol. 4, 2008. Disponível em: <Rodrigo Castelo - Google Acadêmico.> Acesso em: 12 out. 2022.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. **Revista Katálisis**, v. 24, p. 269-279, 2021. Disponível em: < SciELO - Brasil - Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira> Acesso em: 05 set. 2022.

CASTRO, Ieda M. Nobre de. Em defesa da assistência social pública, contra o desmonte da seguridade social. **SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social / Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. SER Social**. v. 21, n. 44, 1. sem./2019. Disponível em: <(plataformapoliticasocial.com.br)>. Acesso em: 20 abr. 2023. Disponível em:

CAVALLINI, Marta. Auxílio Brasil: 2,8 milhões de famílias estavam na fila de espera em abril, diz estudo da CNM. **G1**, 20 jun. 2022. Disponível em: <Auxílio Brasil: 2,8 milhões de famílias estavam na fila de espera em abril, diz estudo da CNM | Economia | G1 (globo.com)> Acesso em: 21 jun. 2022.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto. **Estado e Política Social no Brasil: interfaces, contradições e evidências da crise estrutural do capitalismo no contexto de pandemia da covid-19**. 2022. 227f. Tese (Professor Titular) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2022.

COELHO, Ângela Virgínia Albes Guimarães; FERREIRA, Milena Nogueira; MAGALHÃES, Rosa. **A Intersetorialidade no Programa Bolsa Família: reflexões a partir de uma experiência local**. 2008.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Coronavírus: e quem trabalha na política de assistência social?** Brasília, 2020a. Disponível em: <CFESS - Conselho Federal de Serviço Social>. Acesso em: 06 set. 2021.

CONSTANT, Clarissa Constant de. **Entre mitos e verdades: o impacto do discurso bolsonarista na Política de Assistência Social**. 2023. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/10666>>. Acesso em: 26 nov. 2023

COSTA, Lucia Cortes da. A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais—de Temer a Bolsonaro. **Brasil: incertezas e submissão**, p. 271-291. 2019. Disponível em: <Brasil-incertezas-e-Submissão-Epub1.pdf (fpabramo.org.br)>. Acesso em: 23 jul. 2022.

DA SILVA, Mossicleia Mendes. A política de assistência social nos anos recentes: entre a modernização conservadora e a regressão de direitos com a intensificação do ajuste fiscal. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: <A política de assistência social nos anos recentes: entre a modernização conservadora e a regressão de direitos com a intensificação do ajuste fiscal | Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social (ufes.br)>. Acesso em: 09 nov. 2022.

DA SILVA, Maria Lucia Lopes. Neofascismo, ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social no Brasil. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 20, n. 1, p. e41326-e41326, 2021. Disponível em: <Neofascismo, ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social no Brasil | Textos & Contextos (Porto Alegre) (pucrs.br)>. Acesso em: 22 out. 2022.

DE CARVALHO, Renata Luzia Dias; COSTA, Duane Brasil. **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-PNAS: como garantir**. 2021. Disponível em: <Anais do evento - 2021 (ufma.br)>. Acesso em: 01 abr. 2022.

DE MENDONÇA, Marina Gusmão. **O governo Bolsonaro e a tragédia da fome no Brasil**. 2022. Disponível em: <1 (unesp.br)>. Acesso em: 15 set. 2023.

DE LACERDA, Rayssa Lobo. O Neoliberalismo Ultrarradical e a Política de Assistência Social. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1. 2023. Disponível em: <O Neoliberalismo Ultrarradical e a Política de Assistência Social | Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social (ufes.br)>. Acesso em: 21 nov. 2023.

DE LIMA SOBRINHO, Jodeylson Islony; DA VEIGA, Gabriel. O desfinanciamento da Política de Assistência Social no (des) governo Bolsonaro. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1. 2023. Disponível em: <O desfinanciamento da Política de Assistência Social no (des)governo Bolsonaro | Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social (ufes.br)>. Acesso em: 20 out. 2023.

DE SOUZA FERREIRA, Alvaro Henrique. **As contradições nas tramas do cotidiano programado: a degradação da vida e a banalização do espaço na cidade de Itaboraí-RJ**. 2016. Tese de Doutorado. PUC-Rio.

DE SOUZA, Pedro H. G., *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Texto para discussão, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9356>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

DUQUE, Daniel. Auxílio Emergencial faz pobreza cair em plena pandemia. **Blog do IBRE/ FGV**. Disponível em: < Auxílio Emergencial faz pobreza cair em plena pandemia | Blog do IBRE (fgv.br)> Acesso em: 20 jun. 2022.

ECO, Umberto. **O fascismo eterno**. Editora Record, 2018.

FAGNANI, Eduardo. O problema do Brasil não é o déficit da previdência, mas o déficit de democracia. 2019. **Eco Unicamp**. Disponível em: <Instituto de Economia - Unicamp - "O problema do Brasil não é o déficit da previdência, mas o déficit de democracia" - Eduardo Fagnani> Acesso em: 27 abr. 2022.

FALCÃO, Maria Brant de Carvalho. **Desafios para efetivação da vigilância socioassistencial**. 2017. Disponível em: <Desafios para efetivação da vigilância socioassistencial (fgv.br)>. Acesso em: 3 jun. 2022.

FIGUEIREDO, Erik Alencar de. **Expansão do Programa Auxílio Brasil: uma reflexão preliminar**. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11331>>. Acesso em: 1 ago. 2023.

FONSECA, Dagoberto José; SANTOS, Sarah Sorati dos; SILVA, Aline Cristina Pereira da. **Assistência Social e COVID-19**. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/242219>>. Acesso em: 09 jan. 2023.

FONTENELE, Ana Maria; OLIVEIRA, Alfredo Pessoa de; CAVALCANTE, Jacqueline Franco. Dos avanços advindos das políticas de combate à pobreza à perspectiva da captura populista do seu povo: algumas perspectivas para o Nordeste de um Brasil governado por conservadores. **Incertezas e Submissão?** 2019. Disponível em: < Brasil-incertezas-e-Submissão-Epub1.pdf (fpabramo.org.br)> Acesso em: 5 ago. 2023.

G1. **População de Itaboraí (RJ) é de 224.267 pessoas, aponta o censo do IBGE**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/06/28/populacao-de-itaborai-rj-e-de-224-267-pessoas-aponta-o-censo-do-ibge.ghtml>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

G1. Auxílio Brasil beneficia famílias de uma única pessoa, custa mais aos cofres públicos e tem beneficiários em excesso, conclui TCU. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/07/auxilio-brasil-beneficia-familias-de-uma-unica-pessoa-custa-mais-aos-cofres-publicos-e-tem-beneficiarios-em-excesso-conclui-tcu.ghtml>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

GONÇALVES, João Vitor Rodrigues; FRONER, Matheus Britto; MEIRA, Lizziani Angelotti. 18 ANOS DE PROGRESSO: a construção do programa bolsa família com base em programas precursores. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 283–304. 2023. Disponível em:

<<https://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/21846>>. Acesso em: 09 fev. 2023.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo: Edições Loyola. 2008.

_____, David. **A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: Condição Pós-Moderna**. 21ª Ed. São Paulo: Loyola. 2011.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez. 2001.

IAMAMOTO, Maria Villela. Questão Social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília: ABEPSS; Odisséia, ano 2, n. 3, 2. p. 9-32, jan./jun. 2004. Disponível em: <abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf>. Acesso em: 17 out. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2022, 2023**. Disponível em: <IBGE | Portal do IBGE | IBGE> Acesso: 04 ago. 2023.

ITABORAÍ. **Lei Municipal nº 2.867**, de 17 de abril de 2021. [Ementa ou assunto da lei municipal]. Diário Oficial do Município de Itaboraí, [data de publicação, se disponível]. Disponível em: <Leis Ordinarias 2021 | camaramunicipal (camaraitaborai.rj.gov.br)>. Acesso em: 24 mai. 2021.

JIMÉNEZ, Carla. Bolsonaro: Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira, é um discurso populista. **Jornal El País** (online). 2019. Disponível em: <Bolsonaro: “Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira, é um discurso populista” | Brasil | EL PAÍS Brasil (elpais.com)>. Acesso em: 20 mai. 2023.

LIMA SOBRINHO, Jodeylson Islony; VEIGA, Gabriel. O desfinanciamento da Política de Assistência Social no (des) governo Bolsonaro. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1. 2023. Disponível em: <O desfinanciamento da Política de Assistência Social no (des)governo Bolsonaro | Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social (ufes.br)>. Acesso em: 28 out. 2023.

MACHADO, Ana Caroline dos Santos Gimenes. Impactos da precarização do trabalho para os trabalhadores da construção civil do COMPERJ após o processo de demissões em massa. In: **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019**. 2019. Disponível em: <IMPACTOS DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO PARA OS TRABALHADORES DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO COMPERJ APÓS O PROCESSO DE DEMISSÕES EM MASSA | Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019 (bonino.com.br)> Acesso em: 2 nov. 2021.

MARANHÃO, Cézar Henrique. **Crise do capitalismo, recomposição da superpopulação relativa e os programas de assistência social: uma reflexão crítica sobre as determinações e estratégias de combate à pobreza**. 2004. 170f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. 2004, Recife. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9931>>. Acesso em: 23 nov. 2022.

_____, Cézar Henrique. A ideologia neodesenvolvimentista e as Políticas Sociais no Brasil: apontamentos sobre crise e hegemonia na periferia do capitalismo. **Revista Conexão Geraes**, v. 3, p. 15-24. 2014. Disponível em: <<https://issuu.com/cressmg/docs/revista-2-2014>>. Acesso: 11 mai. 2023.

MAURIEL, Ana Paula; GODINHO, Natalia Tuler. **O papel do Plano Brasil Sem Miséria na política governamental e no orçamento público federal: a gestão da pobreza no Governo**. 2021. Disponível em: <O papel do plano Brasil sem miseria na politica governamental e no orçamento público federal: a gestão da pobreza no governo Dilma Rousseff | Latin American Journal of Development (latinamericanpublicacoes.com.br)>. Acesso em: 10 mai. 2022.

MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte”. **Revista Arte e Ensaios**: Rio de Janeiro, n. 32, dez. 2016. Disponível em: < Vista do Necropolítica (ufrj.br)> Acesso em: 17 ago. 2022.

MOLJO, Carina Berta; PARREIRA, Janaina Aparecida; RAMOS, Tamara Duarte. Os usuários da política de assistência social: um estudo a partir da realidade das classes subalternas. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 19, n. 1, p. 144-166, jan. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/27779>. Acesso em: 15 nov. 2022

MONNERAT, Giselle Lavinas *et al.* Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1453-1462, 2007. Disponível em: < SciELO - Brasil - Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família>. Acesso em: 4 abr. 2022.

_____, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. SP: Papel Social, 2014.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**. ISSN 1415-854X, n. 8, p. 53-64, 2004. Disponível em < <http://revistas.pucsp.br/index.php/l/article/view/18912>> Acesso: 11 abr. 2023.

_____, Carlos Eduardo. Políticas sociais estatais e terceiro setor: o projeto neoliberal para a atual resposta à questão social. In: FIGARO, ROSELI. **Gestão de comunicação: o no mundo do trabalho, educação, terceiro setor e cooperativismo**. S. Paulo: Atlas, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante. **Revista em Pauta**, n.20. Rio de Janeiro: 2007, p. 127-139. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/164/189>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método na teoria social. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

O DIA. **Moeda Social Pedra Bonita se torna realidade para 5 mil famílias de Itaboraí**. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/itaborai/2022/05/6404991-moeda-social-pedra-bonita-se-torna-realidade-para-5-mil-familias-de-itaborai.html>>. Acesso em: 7 mai. 2022.

OSÓRIO, Amanda Gabrielle. **Análise do orçamento da política pública de assistência social nos anos de 2010 a 2022: impactos para sua efetivação**. 2023. Disponível em: <Descrição: Análise do orçamento da política pública de assistência social nos anos de 2010 a 2022: impactos para sua efetivação (ibict.br)>. Acesso em: 29 nov. 2023.

PAES-SOUSA, Rômulo. **Plano Brasil sem miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil**. Working Paper, 2013.

PAPI, Luciana Pazini; JONER, William. Descoordenação federativa e desfinanciamento da política de Assistência Social sob o governo Bolsonaro: uma análise nos municípios do Rio Grande do Sul. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**. 2021. Disponível em: <Descoordenação federativa e desfinanciamento da política de Assistência Social sob o governo Bolsonaro: uma análise nos municípios do Rio Grande do Sul | Encontro Brasileiro de Administração Pública (sbap.org.br)>. Acesso em: 6 fev. 2022.

PASTORINI, Alejandra. **O círculo “maldito” da pobreza no Brasil: a mistificação das “novas” políticas sociais**. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ. 2002. Disponível em: <Microsoft Word - 75AlejandraPastorini.doc (ufma.br)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

_____, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA, Silvina V. (Org.). **Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 284p.

PINHEIRO, Silvia Silva Martins; GUIMARÃES, Karoline Claudino. O Desgoverno Bolsonaro e o Novo Coronavírus: uma análise preliminar sobre o impacto social dessa combinação no Brasil. **Revista Serviço Social em Perspectiva**, v. 5, n. 1, p. 32-50, 2021. Disponível em: <O DESGOVERNO BOLSONARO E O NOVO CORONAVÍRUS: UMA ANÁLISE PRELIMINAR SOBRE O IMPACTO SOCIAL DESSA COMBINAÇÃO NO BRASIL | Revista Serviço Social em Perspectiva (unimontes.br)>. Acesso em: 20 abr. 2022.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi *et al.* **O CNAS: entre o interesse público e o privado**. 2008. Disponível em: <Marcia Maria Biondi Pinheiro.pdf (pucsp.br)>. Acesso em: 14 jun. 2022.

PRANDO, Rodrigo Augusto. Jair Bolsonaro: 2018-2022 – Discurso, ação política e eleições. **Revista InterAção**, v. 13, n. 2, p. 46-56, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/71720>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

RIBEIRÃO PRETO, 1995. **Lei 890**. Disponível em: <<https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa/lei/9628>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei Estadual nº 9.191**, de 2 de março de 2021. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <superarj.rj.gov.br/docs/lei-decreto-superarj.pdf>. Acesso em: 2 de abr. 2022.

ROCHA, Heber Silveira; COSTA, Renato Eliseu; OLIVEIRA, Vivian Satiro de. A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social. In: **I Conferência Nacional de Políticas Públicas Contra a Pobreza e a Desigualdade**, Fortaleza. 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/79244/000901037.pdf?sequence=1>>. Acesso: 25 jun. 2023.

ROSSI, Pedro. **Reforma Da Previdência: Mudança No Abono Salarial Vai Aumentar A Desigualdade**. 2019. Disponível em: <Reforma da Previdência: mudança no abono salarial vai aumentar a desigualdade – Pedro Rossi>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SÃO PAULO, 1995. **Leis Municipais**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-ordinaria/1995/826/8261/lei-ordinaria-n-8261-1995-institui-o-prgrama-de-garantia-de-renda-familiar-minima-para-familias-com->>. Acesso em: 03 mai. 2023.

SANTOS, Wanderley. Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: UNESP, 1979.

SANTOS, 1995. **Lei 9628**. <<https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa/lei/9628>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SENNA, Mônica de Castro Maia. Ações intersetoriais envolvendo assistência social e saúde: o Programa Bolsa Família em questão. **O Social em questão**, ano XVII, n. 30, p. 245-272, 2013. Disponível em: <OSQ_30_Senna_12.pdf (puc-rio.br)>. Acesso em: 13 mar. 2022.

SENNA, Mônica de Castro Maia; BURLANDY, Luciene; MONNERAT, Giselle Lavinas; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katálisis**, v. 10, p. 86–94, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000100010>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

SILVA, Dalva Eliá da. **A Construção do Sistema Único de Assistência Social: análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da NOBSUAS de 2005**. 2013. Disponível em: <A construção do Sistema Único de Assistência Social : análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da NOBSUAS de 2005 (uff.br)>. Acesso em: 25 mai. 2021.

SILVA, Maria Ozanira *et al.* O Bolsa Família no Brasil: problematizando a transferência de renda condicionada focalizada em famílias pobres no contexto da América Latina. **Revista de Políticas Públicas**, p. 231-243. 2012. Disponível em: <O BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL: problematizando a transferência de renda condicionada focalizada em famílias pobres no contexto da América Latina | Revista de Políticas Públicas (ufma.br)>. Acesso em 11 out. 2022.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. e. Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social na conjuntura social brasileira de desmonte da seguridade brasileira. **Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, Brasília. 2007. Disponível em: < <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22060>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

_____, Maria Ozanira da. YAZBEK, Maria Carmelita.; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez. 2008.

SILVA, Robson Roberto da. **Assistência Social no Neoliberalismo: uma análise no contexto da pandemia da COVID-19**. 2021. Disponível em: <<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/17273>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

_____, Robson Roberto da. **As concepções de descentralização e participação da política de assistência social no Brasil**. 2012. 81 f. Projeto de Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: < https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/download/17409/pdf_1/54860>. Acesso em: 2 out. 2021.

_____, Robson Roberto da. **(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil**. Rio de Janeiro. 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28650>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

_____, Robson Roberto da. A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil. **SER Social**, Brasília, v. 17, n. 36, p. 189-206, jan.- jun./2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13422/11750>. Acesso: 30 jul. 2023.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 5ª Ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Cortez. 2011.

SILVA, Jeane Andrea Ferraz; DE LIMA CAMPOS, Naara; BERWIG, Solange Emilene. FUNDO PÚBLICO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: O DESFINANCIAMENTO PÚBLICO. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/einps/issue/view/1000>>. Acesso em: 19 dez. 2022.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1429-1439, 2007. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/csc/a/9bwbjBR9h4GtvChDNTZhdMH/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza? **Serviço Social & Sociedade**, p. 53-71, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/JfW85vT8qvv9J6br7xVq5Bj/#>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

SOARES, Jussara. Governo Bolsonaro quer implementar 'meritocracia' no novo Bolsa Família. **O Globo**, 8 dez. 2019. Disponível em: <Governo Bolsonaro quer implementar 'meritocracia' no novo Bolsa Família - Jornal O Globo>. Acesso em: 9 dez. 2022.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; BRUCE, Raphael. **Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do Programa Bolsa Família**, em perspectiva comparada. 2022. Disponível em:

SOUZA, Jéser Abílio De, e LEITE, Marcus. Discurso Político, Ethos e Legitimidade: Uma análise de discursos de posse do Governo Bolsonaro. **Revista De Ciências Humanas**, (Florianópolis), v. 54, p. 1-21. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11560>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

SPOSATI, Aldaísa. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. 4.ed. São Paulo: Cortez. 2008.

SPOSITO, Marília Pontes. (2003). Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 31, p. 5-23. Recuperado em 10 de outubro de 2021. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n31/n31a02.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2023.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política: O caso da Assistência Social**. Brasília/DF. UnB. Dissertação de Mestrado. 1997. Disponível em: <<https://ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-046.pdf>>. Acesso: 07 mai. 2023

STROPASOLAS, Pedro; GIOVANAZ, Daniel. **Brasil de Fato**. Brasil com fome: pandemia e desmonte do estado agravam drama dos trabalhadores. Pandemia e desmonte do Estado agravam drama dos trabalhadores. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3zmxOjc>> Acesso em: 30 jul. 2023.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. Cortez Editora/Fundação Perseu Abramo. 2002. 2ª edição.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; CURY, Samir. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 14, n. 1, p. 110-129. 1994. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/J8TVjTvZ66tKdsC4mz8kwFQ/?lang=pt>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

SUPLICY, Eduardo. Matarazzo. Programa de Educação Nutricional e Alimentar. **Saúde e Sociedade**, v. 12, p. 61-71. 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/qbJJtdWW7cw6BG69XFJY7Rk/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo, FERREIRA, Leandro Teodoro, CARVALHO, Paola Loureiro. O caminho em direção à renda básica de cidadania universal e incondicional. **Revista Práticas de Administração Pública**, vol. 3, nº 3, set./dez. 2019, pp. 41-58. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/42466>>. Acesso em: 17 mai. 2021.

TEIXEIRA, Solange Maria. Políticas sociais no Brasil: a histórica (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 45-64, jul.-dez. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/25619/17756>>. Acesso em: 6 set. 2022.

TOMAZINI, Carla. **Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva**. 2023. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11943>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

TONIATO, Jovana Lucia Schettini Mendonça *et al.* **Enfermeiros na Atenção Primária à Saúde no município de Itaboraí-RJ: reflexões sobre a prática**. 2014. Disponível em: <BDTD: Enfermeiros na Atenção Primária à Saúde no município de Itaboraí-RJ: reflexões sobre a prática (uerj.br)>. Acesso em: 3 nov. 2022.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Social Brasileira nos Anos 90: Refilantropização da Questão Social. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 164, p. 37- 51. 1996. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/2334>>. Acesso em: 8 jul. 2021.

_____, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 104-112, 2004. Disponível em: <[06Carmelita.p65 \(scielo.br\)](https://www.scielo.br/06Carmelita.p65)>. Acesso em 19 mai. 2022.

_____, Maria Carmelita. Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. SP: Papel Social, 2014

YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELLIS, Rachel. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma construção permeada de tensões, avanços e retrocessos. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social 1.1** (2018). Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22059>>. Acesso em: 1 nov. 2022.

YAZBEK, Maria Carmelita. A assistência social brasileira na pandemia de COVID-19: Avanços e desafios. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, p.1-10, 2022. Disponível em: <https://www.ufpi.br/arquivos_download/arquivos/Servi%C3%A7o_Social_em_tempos_de_pandemia__provoca%C3%A7%C3%B5es_ao_debate_120200922104910.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman Editora, 2015.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Informações aos participantes

1) Título do protocolo do estudo:

2) Convite

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa: Programas Nacionais de Transferência Monetária com Condicionalidades e a Política de Assistência Social nos municípios (2019-2022): A experiência de Itaboraí. Antes de decidir se participará, é importante que você entenda por que o estudo está sendo feito e o que ele envolverá. Reserve um tempo para ler cuidadosamente as informações a seguir e faça perguntas se algo não estiver claro ou se quiser mais informações. Não tenha pressa de decidir se deseja ou não participar desta pesquisa.

3) O que é o projeto?

O projeto consiste em analisar as interfaces entre os programas federais de transferência monetária com condicionalidades (PTMC), particularmente o Bolsa Família (PBF) e o Auxílio Brasil (PAB), e a Política de Assistência Social (PAS). Sobretudo na Proteção Social Básica (PSB) durante o governo Bolsonaro (2019-2022) e suas repercussões na esfera municipal.

4) Qual é o objetivo do estudo?

O projeto visa identificar continuidades e mudanças na política de assistência social no período de 2019-2022. O estudo investiga as repercussões das alterações promovidas nos PTMC para a gestão municipal da assistência social, através do estudo de caso em Itaboraí - RJ. Entre outras atividades pretendemos mapear as principais alterações promovidas pelo governo federal de Jair Bolsonaro no PBF e no PAB.

5) Por que eu fui escolhido(a)?

Dentre as técnicas de pesquisa e instrumentos de coleta de dados utilizados para fins deste Termo, serão realizadas entrevistas previamente testadas a partir da elaboração de um roteiro semiestruturado. Estas entrevistas serão gravadas e transcritas, de modo que seja assegurada a qualidade do material em sua totalidade.

Foram escolhidos para serem entrevistados: coordenador (a) da PSB, coordenador (a) do Cadastro Único e PBF/PAB e Coordenadores dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Os cargos são considerados importantes para a pesquisa por estarem diretamente ligados à execução dos programas. Visto que Itaboraí possui uma organização descentralizada de cadastramento de pessoas e família no Cadastro Único, ou seja, o cadastro é realizado na sede do CadÚnico e nos sete CRAS do município. Além disso, todas as coordenações estão subordinadas à coordenação da PSB, dentro do organograma do município.

A participação nesta pesquisa é voluntária e, por intermédio deste Termo, são-lhes assegurados os seguintes direitos:

- a) solicitar, a qualquer tempo, seja através de contato pessoal, por telefone ou via e-mail, que sejam sanadas eventuais dúvidas e apresentados maiores esclarecimentos sobre a pesquisa;
- b) negar-se a fornecer informações ou responder a quaisquer questões que considere prejudiciais à sua integridade social, moral e física;
- c) ter acesso à transcrição das entrevistas, tendo em vista assegurar à fidedignidade às ideias expressas;
- d) solicitar que determinadas declarações e/ou falas não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido;
- e) desistir de participar da pesquisa a qualquer tempo, sem que isso traga prejuízo ou ônus. Estes direitos são assegurados em todas as etapas da pesquisa, tendo como principal finalidade minimizar ou suprimir riscos potenciais.

6) Eu tenho que participar?

Você é quem decide se gostaria de participar ou não deste estudo/pesquisa. Se decidir participar do projeto Programas Nacionais de Transferência Monetária com Condiionalidades e a Política de Assistência Social nos municípios (2019-2022): A experiência de Itaboraí, você deverá assinar este Registro e receberá uma via assinada pelo pesquisador, a qual você deverá guardar. Mesmo se você decidir participar, você ainda tem a liberdade de se retirar das atividades a qualquer momento, sem qualquer justificativa. Isso não afetará em nada sua participação em demais atividades e não causará nenhum prejuízo.

7) O que acontecerá comigo se eu participar? O que eu tenho que fazer?

Diante da autorização da gestão e do próprio participante, serão aplicadas entrevistas pré-agendada em dia e horário estipulado pelo entrevistado. Serão realizadas perguntas pré-definidas e padronizadas para os (as) coordenadores (as) dos três setores selecionados. As questões são abertas e fechadas, conforme o roteiro de entrevista semiestruturado elaborado pela pesquisadora.

8) O que é exigido de mim nesse estudo além da prática de rotina?

Somente será exigido do participante a respostas às perguntas realizadas pela pesquisadora durante a entrevista.

9) Eu terei alguma despesa ao participar da pesquisa?

Não haverá nenhum tipo de despesa ao participante, pois a pesquisadora irá até o local de trabalho do coordenador para realizar a entrevista.

10) Quais são os eventuais riscos ao participar do estudo?

O questionário possui risco intelectual mínimo, pois pode haver quebra de sigilo. Para minimizar os danos, os dados de identificação dos entrevistados serão confidenciais e as respostas das entrevistas só serão utilizadas para fins científicos, como artigos, resumos, dissertações e teses. Além disso, o participante poderá deixar de atender as demandas da sua rotina de trabalho durante o período da entrevista. Para isso, as entrevistas serão aplicadas diante da autorização da gestão e do próprio participante, e pré-agendada em dia e horário estipulado pelo entrevistado. Ademais, a pesquisa pode acionar gatilhos emocionais e psicológicos dos entrevistados referentes ao período vivenciado durante a pandemia covid-19. Dessa forma, o coordenador será orientado antecipadamente sobre a temática a ser abordada e as perguntas só serão feitas mediante a concordância.

11) Quais são os possíveis benefícios de participar?

O trabalho vai promover a ampliação do conhecimento sobre programas de transferência monetária e da própria política de assistência social, inclusive durante períodos pandêmicos, e a longo prazo poderá contribuir para a sociedade no desenvolvimento da política pública.

12) O que acontece quando o estudo termina?

O pesquisador fará a devolução dos resultados aos participantes. A dissertação ficará

disponível para consulta no site do programa de pós-graduação em política social.

13) E se algo der errado?

A pesquisa só será realizada com o consentimento dos envolvidos. Mesmo assim, se durante a participação o participante não se sentir confortável, poderá retirar o consentimento em qualquer fase da pesquisa ou mesmo se retirar dela quando desejar, sem qualquer prejuízo ou justificativa.

14) Minha participação neste estudo será mantida em sigilo?

Não será feita a identificação dos entrevistados. Dessa forma, será mantido o sigilo.

15) Contato para informações adicionais

Dados do(a) pesquisador(a) responsável: Stephanie de Azevedo Barreto; Celular: (21) 97914-5818. E-mail: stephanie.socialrj@gmail.com ou stephaniebarreto@id.uff.br. Endereço residencial: Avenida Carlos Lacerda, 1305, Itaboraí, Rio de Janeiro – RJ, CEP 24800- 770.

Dados da Instituição Proponente: Universidade Federal Fluminense Endereço da Instituição: Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis–Bloco E – 3º andar Campus Universitário do Gragoatá – São Domingos - Niterói CEP-24210-201 - E-mail: pps.ess@id.uff.br.

Dados do CEP: Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Sociais, Sociais Aplicadas, Humanas, Letras, Artes e Linguística (CEP – Humanas) – Campus da UFF da Praia Vermelha – Instituto de Física – 3º andar (Torre nova) - Telefone: (21) 2629-5119 – Email: eticahumanas.comite@id.uff.br

O Comitê de Ética em Pesquisa é um colegiado responsável pelo acompanhamento das ações deste projeto em relação a sua participação, a fim de proteger os direitos dos participantes desta pesquisa e prevenir eventuais riscos.

16) Remunerações financeiras

Nenhum incentivo ou recompensa financeira está previsto pela sua participação nesta pesquisa.

Obrigado por ler estas informações. Se deseja participar deste estudo, assine este Registro de Consentimento Livre e Esclarecido e devolva-o ao(à) pesquisador(a). Você deve

guardar uma via deste documento para sua própria garantia.

1 – Confirmo que li e entendi as informações sobre o estudo acima e que tive a oportunidade de fazer perguntas.

2 – Entendo que minha participação é voluntária e que sou livre para retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar dar explicações, e sem sofrer prejuízo ou ter meus direitos afetados.

3 – Concordo em participar da pesquisa acima.

Nome do participante: _____

Assinatura do participante: _____

Data: ____/____/____

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO

Pesquisador/Entrevistador: Stephanie de Azevedo Barreto

Entrevistado: _____

Data da entrevista: ____/____/____

Lembrete para o entrevistador:

- a) Agradecer a disponibilidade do entrevistado e valorizar sua participação no âmbito do Projeto.
- b) Apresentar a pesquisa ao entrevistado ressaltando seus objetivos.
- c) Explicar que as respostas são confidenciais e somente serão usadas no contexto do Projeto.
- d) Informar ao entrevistado (ou entrevistada) que pode interromper a entrevista a qualquer momento que queira.
- e) Pedir permissão para gravar as falas e justificar que este uso é exclusivamente para posterior transcrição, tendo em vista a dificuldade de registro por escrito durante a entrevista (risco de perder coisas importantes).
- f) Pedir aos participantes para assinarem o Termo de Consentimento Livre esclarecido.

PERFIL DO ENTREVISTADO:

Formação profissional: _____

Cargo/função atual: _____

QUESTÕES

- 01.** Você atuou em algum dos setores acima durante o período de 2019-2022?
() Sim () Não
- 02.** Em _____ qual _____ setor?
() CRAS () Cadastro Único/PBF () Coordenação PSB
- 03.** Qual sua trajetória no campo da assistência social em Itaboraí?
- 04.** Como foi a execução do Programa Bolsa Família entre os anos de 2019 e 2021?
- 05.** Como a SEMDS se organizou para garantir a realização e a qualidade dos serviços

06. ofertados pela rede de proteção básica durante a pandemia?
07. De que forma foram realizados os atendimentos aos beneficiários do Programa Bolsa Família durante a pandemia?
08. Quais as mudanças efetuadas nos atendimentos às famílias na rede de proteção básica devido a pandemia de COVID-19?
09. Como as ações do governo Bolsonaro no enfrentamento à crise sanitária impactaram no trabalho na rede proteção básica?
10. Quais as mudanças você percebeu nos atendimentos às famílias na rede de proteção básica após a implementação do PAB?
11. Quais as mudanças você percebeu na gestão do cadastro Único e do PAB após a implementação do programa?
12. Como você via a relação entre Programa Bolsa Família e a política de assistência social durante o governo Bolsonaro?
13. Como você observava a relação entre Programa Auxílio Brasil e a política de assistência social durante o governo Bolsonaro?
14. Quais impactos das alterações realizadas nos Programas federais de transferência de renda condicionada durante o governo Bolsonaro na política de Assistência Social?

APÊNDICE C – CHEFES DO PODER EXECUTIVO DE ITABORAÍ/RJ

CHEFES DO PODER EXECUTIVO	
PRESIDENTES DA CÂMARA	
1894 a 1901	Vigário Joaquim Mariano de Castro Araújo
1901 a 1902	Dr. Joaquim Pereira dos Santos e Cap. Brasilino Itajaí Leal
1903	Ten. José Francisco Ribeiro de Mendonça
1904 e 1905	Cap. Brasilino Itajaí Leal
1906	Dr. Fidélis de Azevedo Alves
1907 e 1908	Ten. Cel. José Joaquim Alves e Cap. Brasilino Itajaí Leal
1909	Ten. Cel. José Joaquim Alves
1910 a 1913	Dr. José Bernardino Batista Pereira

1914 a 1916	Ten. Antônio Francisco da Silva Leal
1917 a 1922	Cap. Antônio Ferreira Torres, Cap. José Joaquim Barbosa e Ten. Antônio Francisco da Silva Leal.
Prefeitos Eleitos de 1923 a 1930	
Outubro de 1923 a maio de 1927	Coronel João Magalhães
Maio a dezembro de 1927	Major Bráulio Simões Soares
Dezembro de 1927 a novembro de 1929	Coronel João Magalhães
Novembro de 1929 a dezembro de 1930	Cap. Alfredo Ferreira Torres
PREFEITOS INTERVENTORES	
Dezembro de 1930 a novembro de 1933	Drº Sylvio Costa
Novembro de 1933 a dezembro de 1935	Drº Jonatas Pedrosa Filho
Dezembro de 1935 a janeiro de 1936	Coronel Joaquim José Soares

Maio a agosto de 1936	Major Antônio Trindade Secundino de Oliveira
Agosto de 1936 a setembro de 1939	Coronel Joaquim José Soares
1939 a fevereiro de 1940	Drº Vicente Pereira da Fonseca – de setembro
1940 a dezembro de 1943	Drº Celso Rocha Nogueira da Silva
1943 a 03 de novembro de 1945	Drº João Augusto de Andrade
3/11/1945	Sra. Nisa Nóbrega da Silva
20/11/1945	Engenheiro Arly Barbosa Coutinho
26/3/1947	Tabelião Antônio Alves Vianna
18/9/1947	Dr, Odilon Bastos
22/2/1946	João Augusto de Andrade
Prefeitos	

22 de fevereiro de 1947 a 31 de janeiro de 1951	Drº João Augusto de Andrade
31 de Janeiro de 1951 a 31 de Janeiro de 1955	Roberto Pereira Santos
31 de Janeiro de 1955 a 31 de Janeiro de 1959	Símaco Ramos de Almeida
31 de Janeiro de 1959 a 13 de Março de 1961	Roberto Pereira Santos
13 de março de 1961 a 31 de Janeiro de 1963	Gilberto de Paula Antunes
31 de Janeiro de 1963 a 31 de Janeiro de 1967	João Baptista Cáffaro
31 de Janeiro de 1967 a 31 de Janeiro de 1971	Jonas Dias de Oliveira
31 de Janeiro de 1971 a 31 de Janeiro de 1973	Álvaro de Carvalho Junior
31 de Janeiro de 1973 a 31 de Janeiro de 1977	Francisco Nunes da Silva
01 de Fevereiro de 1977 a 31 de Janeiro de 1983	Milton Rodrigues Rocha
31 de Janeiro de 1983 a 31 de Janeiro de 1989	João Batista Cáffaro
01 de Janeiro de 1989 a 31 de Dezembro de 1992	Sérgio Alberto Soares
01 de Janeiro de 1993 a 31 de Dezembro de 1996	João César Cáffaro
01 de janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 2000	Sérgio Alberto Soares
01 de Janeiro de 2001 a 31 de Dezembro de 2004	Cosme José Salles
01 de Janeiro de 2005 a 31 de Dezembro de 2008	Cosme José Salles
01 de janeiro de 2009 a 31 de Dezembro de 2012	Sérgio Alberto Soares

01 de janeiro de 2013 até 31 de dezembro de 2016	Helil Barreto Cardozo
01 de Janeiro de 2017 até 31 de Dezembro de 2020	Sadinoel Oliveira Gomes Souza
01 de Janeiro de 2021 até agora.	Marcelo Jandre Delaroli

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas no site da prefeitura.

**APÊNDICE D – QUADRO DEMONSTRATIVO DA CONSTRUÇÃO DE CATEGORIAS
NA ANÁLISE DE CONTEÚDO**

DEMONSTRATIVO DA CONSTRUÇÃO DE CATEGORIAS NA ANÁLISE DE CONTEÚDO						
SUBCATEGORIA	Nº U.R	% U.R	CATEGORIAS	Nº DE UR CATEGORIAS	% DE UR CATEGORIAS	CÓDIGOS TEMAS
Concessão de benefícios, Cadastro Único, suspensão das condicionalidades nos PTMC durante o governo Bolsonaro	61	19%	PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO GOVERNO BOLSONARO NOS PBF E PAB	68	21%	A
Atravessamento do AE nos valores pagos pelos PTMC	7	2%				B
Aumento no fluxo de atendimentos nos CRAS e surgimento de um novo público da PAS	34	10%	CONSEQUÊNCIAS DAS ALTERAÇÕES DO PTMC NO CRAS/PSB	49	15%	C
A necessidade de relacionamento intergovernamental/intersetorial para oferta de benefício eventual	15	5%				D
Reorganização e a adaptação do processo do trabalho influenciado pelas necessidades tecnológicas dos PTMC	97	30%	REPERCUSSÕES DAS ALTERAÇÕES NO PTMC DURANTE O GOVERNO BOLSONARO, CONSIDERANDO O PROCESSO DE TRABALHO, O ENFRENTAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS E DO TRABALHADOR	208	64%	E

Luto, vulnerabilidade, sofrimento e morte: perspectiva dos trabalhadores sobre os usuários da PAS durante o governo Bolsonaro	55	17%				F
Desproteção física, psicológica, estrutural e imunológica do trabalhador da PAS durante o governo Bolsonaro	56	17%				G
TOTAL	325	1		325	1	

APÊNDICE E – FORMULÁRIO RMA CRAS

FORMULÁRIO DE REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS DO CRAS
MÊS: / 20

Nome da Unidade: Nº da Unidade:

Endereço:

Município: UF:

Bloco 1 - Famílias em acompanhamento pelo PAIF

A. Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF	Total
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência	
B. Perfil das novas famílias inseridas em acompanhamento no PAIF no mês de referência	Total
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza	
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades	
B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC	
B.5. Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil	
B.6. Famílias com crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento	

Atenção! Os itens B1 a B6 identificam apenas alguns perfis de famílias. É normal que algumas famílias contadas no item A2 não se enquadrem em nenhuma das condições acima, enquanto outras podem se enquadrar simultaneamente em mais de uma condição. Portanto, a soma de B1 a B6 não terá, necessariamente, o mesmo valor relatado em A2.

Bloco 2 - atendimentos particularizados realizados no CRAS

C. Volume de atendimentos particularizados realizados no CRAS no mês de referência	Quantidade
C.1. Total de atendimentos particularizados realizados no mês de referência	
C.2. Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único	
C.3. Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único	
C.4. Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC	
C.5. Famílias encaminhadas para o CREAS	
C.6. Visitas domiciliares realizadas	
C.7. Total de auxílios-natalidade concedidos/entregues durante o mês de referência	
C.8. Total de auxílios-funeral concedidos/entregues durante o mês de referência	
C.9. Outros benefícios eventuais concedidos/entregues durante o mês de referência	

Atenção! Nos campos C1 a C9 devem ser contabilizados todos os famílias/indivíduos, independente de estarem, ou não, em acompanhamento sistemático do PAIF. Nos campos C7, C8 e C9, considere os auxílios e os benefícios eventuais concedidos e/ou entregues no CRAS. Caso o CRAS não conceda nem entregue auxílios ou benefícios eventuais, marque 0 (zero) nos respectivos campos.

Bloco 3 - Atendimentos coletivos realizados no CRAS

D. Volume de atendimentos coletivos realizados no CRAS durante o mês de referência	Quantidade
D.1. Famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF	
D.2. Crianças de 0 a 6 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
D.3. Crianças/adolescentes de 7 a 14 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
D.4. Adolescentes de 15 a 17 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
D.8. Adultos entre 18 e 59 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
D.5. Idosos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para idosos	
D.6. Pessoas que participaram de palestras, oficinas e outras atividades coletivas de caráter não continuado	
D.7. Pessoas com deficiência, participando dos Serviços de Convivência ou dos grupos do PAIF	

* Apesar dos serviços de convivência não estarem mais vinculados a filias étnicas, para facilidade de registro, os usuários devem ser contabilizados de acordo com a sua idade, independente de estarem, ou não, no mesmo grupo.

Nome e cargo da pessoa responsável no CRAS pelas informações: