ISBN: 978-85-7846-440-0

Programa Bolsa Família: a relação entre assistente social e beneficiária na cidade de Londrina-PR

Laís Regina Kruczeveski[1]
Silvana Ap. Mariano[2]

RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi analisar as recentes mudanças em torno do Cadastro Único para Benefícios Sociais do Governo Federal e seus reflexos para com o atendimento às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família em Londrina. O problema proposto foi: se e como as recentes mudanças no Cadastro Único interferem no grau de impessoalidade desenvolvida pelas assistentes sociais em relação aos/às beneficiários/as do PBF em Londrina? Partiu-se da hipótese de que as recentes mudanças na informatização do CadÚnico ocasionaram em um aumento da impessoalidade desenvolvido pelas assistentes sociais em relação aos/às beneficiários/as, proporcionando um atendimento mais neutro de juízo de valor.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Programa Bolsa Família. Cadastro Único. Assistente social. Beneficiário/a.

[1]Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (bacharel); graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (licenciatura); especialista em Ensino de Sociologia pela Universidade Estadual de Londrina; mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina. Bolsista de Iniciação Científica PIBIC/CNPq.
E-mail: lais_kruczeveski@hotmail.com.

[2] Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina, mestrado em Sociologia Política pela Universidade Estadual de Santa Catarina, doutora em Sociologia de Universidade Estadual de Campinas. Professora adjunta da Universidade Estadual de Londrina.
E-mail: silvanamariano@yahoo.com.br.

ISBN: 978-85-7846-440-0

1. INTRODUÇÃO

O estudo das políticas públicas já vem ganhando espaço na academia desde as últimas décadas, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos (SOUZA, 2006). Nos anos de 1970, como afirmam Hill e Ham (1992), surgiu nos Estados Unidos uma forte onda de profissionais que se interessaram pela avaliação do processo de implementação para o controle social com as políticas públicas.

Em outubro de 2003 foi criado, pelo Governo Federal, o Programa Bolsa Família (PBF), que é um programa de transferência direta de renda condicionada que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o País (BRASIL, 2015a). As famílias em situação de vulnerabilidade social são identificadas por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo (CadÚnico).

O foco desta pesquisa está no Cadastro Único, criado no governo de Fernando Henrique Cardoso em 2001 e, mais do que apenas um instrumento de reconhecimento da população de baixa renda no País, é, de acordo com Brasil (2017), um instrumento de seleção do público que irá receber ou não os benefícios sociais.

Para analisar se houve ou não mudança na relação entre assistente social e beneficiária a partir das mudanças no CadÚnico, foi necessária a observação de campo. Este trabalho de campo, segundo Minayo (2008), “deve estar ligado a uma vontade e a uma identificação com o tema a ser estudado, permitindo uma melhor realização da pesquisa proposta” (MINAYO, 2008, p. 52). Dentro desse recorte, no caso desta pesquisa, realizada nos meses de dezembro de 2015 e janeiro de 2016 em dois CRAS na cidade de Londrina-PR, existe uma dinâmica de interação social que deve ser analisada com base em estudos teóricos acerca do objetivo proposto pela pesquisa.

As observações aconteceram durante o horário de funcionamento dos CRAS em Londrina, entre 8h e 17h. Participei de reuniões de acolhida, em que são apresentadas as regras e as condicionalidades do PBF aos seus ingressantes. Durante essas reuniões também aconteceram momentos de conhecimento e aproximação entre as/os profissionais de assistência social com seu público atendido.

Os/as atores/as observados/as foram os/as funcionários/as presentes nos CRAS, desde recepcionista até assistentes sociais, assim como os/as beneficiários/as em geral de assistência social, mas, sobretudo, as/os beneficiários/as do PBF. Diante da hipótese de que através do processo de informatização, a relação entre assistente social e beneficiário/a, assim como os outros/as profissionais dos CRAS tornou-se mais impessoal, foi observado o modo como as beneficiárias se apresentam ao espaço do CRAS. A seleção dos dados observados aconteceu com base nas anotações retiradas com a observação participante e entrevistas abertas.

ISBN: 978-85-7846-440-0

2. As recentes mudanças do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

Uma das principais mudanças que o CadÚnico passou foi a atualização para a versão sete *on-line*. Essa versão foi um marco porque, pela primeira vez, o cadastro passou a ser um aplicativo *on-line*, baseado na *internet*. Desse modo, foi possível eliminar muitas discrepâncias entre as bases locais e a base nacional, que aconteciam nas versões anteriores (BRASIL, 2014?). Um dos desafios que essa versão encontra no caminho é a *internet* que deve ser de qualidade e em pleno funcionamento nas bases locais, pois caso contrário, os dados não serão transmitidos para a base nacional.

No início da versão sete, em 2010, ainda existia a utilização de formulários, em que os dados eram escritos manualmente e somente em seguida eram transferidos para outro setor digitar e encaminhar os dados para a base de dados Federal. Nesse sistema com formulários manuais, as assistentes sociais tinham a possibilidade de alterar alguns dados antes que estes fossem enviados para o sistema *on-line*.

Quando fui estagiária, além do treinamento para o preenchimento do cadastro oferecido pelo Governo Federal, havia orientações das assistentes sociais para o preenchimento dos dados no cadastro manual. O cadastro deveria ser preenchido à caneta, entretanto a renda deveria ser preenchida a lápis, e somente após a avaliação das assistentes sociais, os dados poderiam ser escritos à caneta. Essa rotina possibilitava a alteração da renda para mais ou para menos, caso a assistente social constatasse tal necessidade.

Na rotina anterior ao preenchimento *on-line*, após o formulário passar pelas mãos das assistentes sociais, acontecia a visita domiciliar, na maioria dos casos. Nessa visita, a assistente social conseguia analisar as reais condições da família cadastrada. Com a versão atual, a visita domiciliar continua acontecendo, mas não necessariamente na mesma ordem que a versão anterior. E, mesmo que a visita atual aconteça após a atualização cadastral, os dados não podem mais ser alterados após o envio para o sistema Federal. Contudo, as assistentes sociais ainda têm a possibilidade de orientar a família a atualizar o cadastro, ou caso a família se recuse a atualizar, pode ser realizado denúncia no sistema, para que os dados sejam alterados.

De acordo com a hipótese desta pesquisa, essas recentes mudanças do CadÚnico, sendo agora preenchido *on-line* via sistemas de computadores, podem ter causado um aumento de impessoalidade desenvolvido pelas assistentes sociais em relação aos/às beneficiárias. Esse aumento de impessoalidade e formalidade é entendido, nesta pesquisa, como a diminuição do poder discricionário da assistente

ISBN: 978-85-7846-440-0

social, além de modificar e alterar certos dados que poderiam sancionar ou não benefícios sociais, no caso do Programa Bolsa Família.

Com a versão atual, os dados são automaticamente salvos na base de dados nacional. Nesse sentido, o poder de alteração e discrição dos/as profissionais de assistência social parece ter diminuído.

Através dos dados apresentados a seguir, será possível verificar se existe ou não uma interferência da nova versão do CadÚnico para diminuição da discricionariedade desenvolvida pelos/as assistentes sociais no que se refere à concessão e à exclusão de benefício.

3. Pessoalidade X Impessoalidade: a performance dos agentes em Richard Sennett

Um estudo desenvolvido por Richard Sennett (2004), no qual ele analisa a formação do caráter em Chicago, aponta que os/as beneficiários/as da previdência social nos Estados Unidos frequentemente reclamam por não serem tratados/as com respeito, pelo fato de serem pobres, velhos/as ou doentes. O autor ainda afirma que “a sociedade moderna carece de expressões positivas de respeito e reconhecimento pelos outros” (SENNETT, 2004, p. 13), como se para respeitar o outro, é necessário antes que este seja autossuficiente, ou seja, não depender de benefícios ou assistência social.

Ao analisar o bairro Ca*brini Green*, planejado para abrigar um misto de brancos/as, negros/as e pobres, Sennett (2004) relembra um fato que aconteceu com uma garota negra que quase morreu devido a um corte no pescoço, e o hospital não chamou os pais da garota, e sim a polícia, a escola e assistentes sociais.

Esse fato pode representar para alguns/as a falta de respeito que os órgãos públicos tinham na época em relação aos mais pobres, por vezes vistos como não sendo autossuficientes, sendo necessária então a intervenção pública em quase todos os eventos de suas vidas.

Sennett (2004) cita que o problema desse conjunto habitacional era que ele negava às pessoas o controle de suas próprias vidas, essas intervenções pelos órgãos públicos, segundo o autor, tornaram aquela população espectadora das próprias necessidades e, nesse sentido, é aqui que se encontra a falta de respeito representada pelo fato de não serem vistos/as como serem humanos íntegros.

Pensando por esse viés a realidade observada em Londrina, é possível refletir acerca do que Sennett (2004) propõe: um trabalho realizado com respeito, ao invés de compaixão. No caso do CadÚnico, por ser hoje preenchido via *on-line,* pode ter possibilitado um aumento da impessoalidade e discricionariedade do serviço prestado à população.

ISBN: 978-85-7846-440-0

Para alguns/as, essa mudança pode representar um aumento de respeito à população atendida, pois, a partir da tese de Sennett (2004), o atendimento ganha certo grau de neutralidade, eliminando assim qualquer espécie de elemento humano de julgamento. Para outros/as, o trabalho de respeito, sem a compaixão apontada por Sennett (2004), pode soar como um atendimento frio e impiedoso para com os/as atendidos nesses serviços.

Através dos apontamentos e observações de Mariano (2008), que realizou seu trabalho de campo entre 2006 e 2007 em dois CRAS em Londrina, assim como os apontamentos retirados da minha interação, também em dois CRAS, em 2015 e 2016, será possível apresentar uma comparação a fim de averiguar se houve ou não mudanças no comportamento e na relação entre prestadores/as de serviço assistencial e beneficiários/as de assistência social.

Primeiro serão apresentados alguns fragmentos coletados em 2006/2007 por Mariano (2008) juntamente com suas análises e, em seguida, fragmentos do meu caderno de campo, coletados em 2015/2016, juntamente com a análise.

3.1. Análise comparativa: observações 2006/2007 X observações 2015/2016

Nas observações realizadas entre 2006 e 2007, Mariano (2008) utilizou nomes fictícios e não identificou ou dois CRAS analisados, a fim de preservar a identidade dos/as entrevistados/as. Com os dados recolhidos, Mariano (2008) também percebeu a insuficiência dos recursos repassados para a população a título de benefício social. A autora aponta que essa situação provoca a presença constante de beneficiárias nas unidades de atendimento, com o intuito de ampliar o acesso a benefícios e até mesmo de se inserirem em mais um programa.

A autora acredita que é necessário romper com a tradição do “favor” e da “ajuda” para entender os benefícios sociais de fato como direitos. Para a realidade londrinense, esse rompimento pode significar um grande desafio. Mariano (2008) observou que, nos diálogos e entrevistas com as assistentes sociais e demais profissionais que atuam nessa área, ao se referirem aos/as beneficiários/as, os termos utilizados por eles/as tem por base o verbo “pedir” benefícios e “pedir” ajuda.

Essas reflexões proporcionaram uma visão das contradições e dos desafios que ainda acontecem na Constituição Federal de 1998 e na LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), que caracterizam a assistência social como um direito. Mariano (2008) aponta que, mesmo nos documentos oficiais e leis, a tradição do funcionamento da assistência social no Brasil, caracterizada por um padrão de baixos

ISBN: 978-85-7846-440-0

investimentos públicos, é um desses obstáculos para a consolidação da assistência social como direito.

A autora acredita que com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a criação dos programas de transferência de renda condicionada, houve uma variação de grau na análise que as assistentes sociais fazem da consolidação da assistência social como direito.

Mariano (2008), em uma entrevista, observou que o silêncio presente no início da resposta da coordenadora e de grande parte dos/as funcionários/as dos CRAS era frequente, o que demonstra a hesitação com as perguntas feitas. Também observou que as funcionárias entrevistadas sentiam como se estivessem sendo avaliadas pela pesquisadora, e isso aumentava a hesitação.

A autora constatou, a partir das falas das entrevistadas, que falar de direito em oposição à caridade é como pedir uma autoavaliação. Embora Mariano (2008) tenha percebido otimismo na fala da coordenadora (talvez pela responsabilidade do cargo executado), quando disse que a assistência social já se constituiu, na prática, como um direito e, alguns problemas parecem ter sido encobertos. Tal realidade espelha-se na rotina do CRAS.

Diante do exposto, percebe-se a dificuldade em elaborar uma síntese das percepções das assistentes sociais e das beneficiárias acerca das dificuldades na efetivação da assistência social como um direito. A realidade observada não expressa a realidade presente nas falas das entrevistadas.

A autora defende que essa relação social, assim como todas as outras, é perpassada pela relação de poder. E esse ainda é um desafio que precisa ser superado. As relações impessoal, informal e profissional com o público alvo da assistência social depende da superação desse desafio.

Enquanto que as observações de 2006 e 2007 aconteceram durante cinco meses, as observações realizadas em 2015 e 2016 aconteceram em dois meses, dezembro e janeiro. Também foram utilizados dois CRAS para esta última.

O primeiro dia de observação aconteceu no dia primeiro de dezembro de 2015. Fui apresentada a toda a equipe do CRAS e fui informada sobre as recentes mudanças acerca do CadÚnico - a sua alteração para somente versão *on-line*, na qual os dados são preenchidos pelos/as estagiários/as diretamente no sistema federal. No segundo dia de observação, ouvindo uma conversa informal na recepção entre duas beneficiárias, foi possível anotar algumas falas que negam a presença do cônjuge no momento do cadastro.

Das falas observadas, ressalta-se o caso de Jéssica, que representa a situação de muitas mulheres que frequentam o espaço do CRAS. Negar a presença de cônjuge

ISBN: 978-85-7846-440-0

foi uma estratégia criada pelas beneficiárias para poderem receber o benefício, pois elas sabem que o recebimento do benefício depende da soma da renda familiar. O trabalho das assistentes sociais, nesse sentido, é averiguar a real situação da família, e investigar possíveis falhas. Porém, com o preenchimento e atualização do cadastro via *on-line,* o poder das assistentes sociais em relação à mudança dos dados cadastrados pode ter diminuído.

No caso dos benefícios municipais, como o cupom alimentação, esse poder de sancionar ou não continua. Pode-se perceber, pelo caderno de campo, o fato de Jéssica ter recebido o cupom. Houve casos, durante as observações, que o cupom não era liberado para algumas pessoas. A alegação era de que não havia mais unidades disponíveis (pois existe um limite de cupons a serem distribuídos por mês). Entretanto, segundo informações dos/as funcionários/as, ainda havia cupons disponíveis, porém essas pessoas já recebiam outros benefícios, e/ou de acordo com o parâmetro das assistentes sociais, não aparentavam real necessidade de adquiri-lo.

O cupom de alimentação é um benefício municipal eventual, de natureza não contributiva e não monetária. Ele é caracterizado pelo acesso material de gênero de primeira necessidade, seu objetivo é suprir fragilidades causadas por contingências sociais de caráter eventual (LONDRINA, 2017). É certo que existem alguns critérios para o seu recebimento3, porém, por ser um benefício municipal (diferente do PBF), tem uma maior possibilidade de sofrer informalidade, por conta do poder discricionário desempenhado pela assistência social, a margem de decisão para distribuição é maior.

A “compaixão” parece ainda estar presente, pelo menos na distribuição de benefícios municipais, que apresentam maior facilidade no desenvolvimento da discricionariedade. Já na distribuição de benefícios federais, como o PBF, a discricionariedade parece ter sido reduzida devido à operacionalização do sistema, que impede a alteração dos dados após o envio para a Caixa Econômica Federal. No caso relatado de Jéssica, o benefício foi bloqueado porque a escola informou que o filho dela estava com muitas faltas. Mas como na versão *on-line* o cadastro não pode ser alterado, acredito que no caso de Jéssica houve denúncia de irregularidade e, portanto, houve a necessidade de atualização do cadastro para a alteração das informações.

---

3 Condições de vida que levem à exposição a riscos pessoais e/ou sociais, constatados pela equipe técnica dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e/ou dos Serviços da Proteção Social Especial. Renda per capita mensal de até 1/2 salário mínimo, incluindo os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda. Residir no município de Londrina.

ISBN: 978-85-7846-440-0

Para Sennett (2004), o atendimento à população que utiliza os serviços de assistência social deve ser prestado com respeito. Para isso, a formalidade em detrimento da discricionariedade deve ser um fator presente durante o atendimento. As recentes mudanças no preenchimento e atualização do CadÚnico podem ter sido um meio que auxiliou, pelo menos em nível de benefícios federais, essa neutralidade do atendimento, no sentido dos dados serem transferidos para o sistema federal antes mesmo de serem passados pelas assistentes sociais.

No método de cadastramento anterior, era utilizado um formulário em que o/a entrevistador/a preenchia manualmente de acordo com os dados informados pelo/a entrevistado/a. Somente após o consentimento do/a assistente social responsável pelo território, os dados eram transferidos para o sistema nacional *on-line*. Segundo Jonas (2006), na cidade de Londrina, a forma de operacionar o CadÚnico "limita o papel dos profissionais a uma função praticamente desnecessária, tanto que o preenchimento é feito por estagiários de qualquer área, mas, além disso, em determinado período da implantação eram eles os que controlavam todo o processo" (JONAS, 2006, p. 84). Nesse sentido, ainda na versão manual, a assistente social já não tinha muitas funções em relação ao cadastro, todavia, os dados eram passados para elas antes de serem digitalizados.

Portanto, seguindo a hipótese inicial desta pesquisa, não há como afirmar que o fenômeno da informatização ocasionou em um aumento da impessoalidade e diminuição da discricionariedade desenvolvida pelos/as assistentes sociais em relação aos/às beneficiários/as.

É fato que a atuação das assistentes sociais em relação ao CadÚnico teve uma redução ainda maior, porém ela não é determinante para afirmar a hipótese. Até porque, na percepção das beneficiárias, ainda existe o imaginário de que as assistentes sociais têm o poder de sancionar e de bloquear os benefícios, e essa percepção não se resume somente ao cadastro único, ou PBF, mas sim ao espaço inteiro do CRAS, independentemente dos seus mais diversos tipos de serviços e atendimentos prestados.

As beneficiárias ainda utilizam estratégias para demonstrar pobreza e elas têm conhecimento de que, por exemplo, alegar que não têm cônjuge pode auxiliar no recebimento de benefícios. Nesse sentido, ainda existe o poder de decisão das assistentes sociais em relação às beneficiárias.

De acordo com a Sennett (2004) e Mariano (2008), essa mudança proporcionou um atendimento da assistência social mais neutro de juízo de valor somente em relação ao CadÚnico nos benefícios federais, no sentido de não poder alterar os dados após envio. Tendo em vista que foram observados diferentes padrões

ISBN: 978-85-7846-440-0

de interação entre a equipe de funcionários dos dois CRAS e a comunidade, o grau de pessoalidade ou impessoalidade não é determinado pelo tipo de funcionamento do programa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi apresentado, é possível averiguar que a percepção das beneficiárias em relação aos serviços e atendimentos prestados nos CRAS continua baseada no poder das assistentes sociais de sancionar ou bloquear benefícios, sejam eles municipais ou federais. Não existe a distinção entre Programa Bolsa Família, CadÚnico e atendimentos assistenciais em nível municipal. Todos os serviços são avaliados e percebidos pelas beneficiárias como um atendimento completo.

Dessa forma, a hipótese inicial não pode ser confirmada, mas também não há como negá-la. O que é possível constatar é que, no decorrer da pesquisa, foi observado uma maior complexidade das relações que envolvem esse processo, sendo então necessário um aprofundamento dos pontos a serem observados. Por mais que tenha ocorrido uma diminuição ainda maior da participação das assistentes sociais em relação ao CadÚnico, os/as profissionais da assistência social ainda podem orientar as famílias antes de preencherem o cadastro, assim como podem denunciar irregularidades caso elas ocorram. Mas isso somente no caso dos benefícios federais que utilizam o CadÚnico como ferramenta de identificação e seleção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Busca Ativa*. Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, 2015c. Disponível em: < http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/busca-ativa> Acesso em: 13 de abr. de 2017.

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

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

HAM, Christopher e HILL, Michael. *O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno.* Campinas, 1992.

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

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

ISBN: 978-85-7846-440-0

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org*). Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.* Petrópolis: Vozes, 1994.

SENNETT, RICHARD. *Respeito: A formação de caráter em um mundo desigual.* Rio de Janeiro: Record, 2004.