



Noviembre 2019 - ISSN: 1988-7833

IMPACTOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS CONDIÇÕES DE VIDA DE FAMÍLIAS VULNERÁVEIS NO MUNICÍPIO DE PARINTINS-AM.

Dayana Cury Rolim¹

Docente da Universidade Federal do Amazonas
dayanarolim@ufam.edu.br

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Dayana Cury Rolim (2019): "Impactos da política de assistência social nas condições de vida de famílias vulneráveis no município de Parintins-AM", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (noviembre 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/11/politica-assistencia-social.html>

RESUMO: O Estudo objetivou avaliar os impactos da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social a partir do Programa Bolsa Família (PBF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) nas condições de vida de famílias vulneráveis do município de Parintins/Am. Para abordar os sujeitos do estudo em suas múltiplas expressões propomos a abordagem quantiquantitativa através de entrevistas com um total de 30 famílias. Os resultados apontaram que as famílias apresentam diversas vulnerabilidades, porém a Política de Assistência Social a partir do PBF e do PAIF não tem ofertado serviços que respondam as suas reais necessidades. Concluiu-se que o PBF e o PAIF vêm contribuindo para o alívio de vulnerabilidades no âmbito das famílias. Nota-se que o Programa e o Serviço têm impactado de forma positiva em grande parte das famílias que participam com frequência dos serviços.

PALAVRAS CHAVE: Impactos, Assistência Social, Proteção Social, PBF, PAIF, Condições de vida.

RESUMEN: El estudio tuvo como objetivo evaluar los impactos de la política básica de protección social de la asistencia social del Programa de Bolsa Familiar (PBF) y el servicio de protección y atención integral a la familia (PAIF) en las condiciones de vida de las familias vulnerables en el municipio de Parintins/Am. Para abordar los temas del estudio en sus múltiples expresiones, proponemos un enfoque cuantificacualico a través de entrevistas con un total de 30 familias. Los resultados mostraron que las familias presentan varias vulnerabilidades, pero la política de asistencia social del PBF y paIF no ha ofrecido servicios que respondan a sus necesidades reales. Se llegó a la conclusión de que el PBF y el PAIF han contribuido al alivio de las vulnerabilidades en el contexto de las familias. Se observa que el programa y el servicio se han visto afectados positivamente en la mayoría de las familias que participan con frecuencia en los servicios.

PALABRAS CLAVE: Impactos, Asistencia Social, Protección Social, PBF, PAIF, Condiciones de vida.

ABSTRACT: The study aimed to evaluate the impacts of the basic social protection policy of Social assistance from the Family Bolsa Program (PBF) and the service of protection and Integral care to the family (PAIF) in the living conditions of vulnerable families in the municipality of Parintins/Am. To

¹ Doutora em Sociedade e Cultura na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas. Professora adjunta do Colegiado de Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais, Educação e Zootecnia da Universidade Federal do Amazonas do município de Parintins/Am.

address the study subjects in their multiple expressions, we propose a quantiquitative approach through interviews with a total of 30 families. The results showed that families present several vulnerabilities, but the Social assistance policy from the PBF and PAIF has not offered services that respond to their real needs. It was concluded that the PBF and the PAIF have contributed to the relief of vulnerabilities in the context of families. It is noted that the program and the service have been positively impacted on most of the families that participate frequently in the services.

KEY WORDS: Impacts, Social Assistance, Social protection, PBF, PAIF, Life conditions.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo é fruto de uma das discussões da tese de doutorado defendida em 2017 e que apresenta os impactos do Programa Bolsa Família e do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família nas condições de vida de famílias vulneráveis do município de Parintins-Am. Este município localiza-se no interior do Estado do Amazonas à margem direita do Rio Amazonas, conhecido também como ilha tupinambarana, situado no Baixo Amazonas, fica distante da capital Manaus a 368,8 km. Com uma população de 113.168 habitantes registrado no Censo do IBGE de 2010, se consolida como o segundo município mais populoso do estado e o primeiro mais populoso do território do Baixo Amazonas, atrás apenas da capital do Estado.

Buscou-se no primeiro item deste artigo esclarecer o que entendemos por avaliação de impactos, uma vez que a avaliação não pode ser compreendida de forma linear. Pois, há toda uma complexidade na forma como o fenômeno se apresenta, e assim, devemos estar preparados para avaliar as mudanças da forma como se apresentam, compreendendo em uma totalidade toda a sua diversidade e particularidade.

Em seguida analisou-se os impactos da proteção básica da assistência social a partir do olhar das famílias que sinalizaram se ocorreram mudanças em suas condições de vida após sua inserção no PBF e PAIF, como eles percebem essas mudanças e até que ponto houve a contribuição desse Programa e Serviços, que são porta de entrada da Proteção Social Básica da Assistência Social. A avaliação a partir da voz dos usuários dos serviços se faz de suma importância na avaliação de impactos, pois são eles quem recebem os serviços, que experimentam o cotidiano das políticas públicas e vivenciam as mudanças, sejam elas positivas ou negativas, impactadas em suas condições de vida.

Para abordar os sujeitos do estudo em suas múltiplas expressões propomos a abordagem quantiquitativa, trabalhou-se com um total de 30 famílias que atendiam aos critérios da pesquisa. Utilizou-se como instrumento a aplicação de questionário e realização de entrevistas com roteiro semiestruturado. Após o término da coleta de dados, iniciamos a organização dos dados quantitativos no Excel 2007, interpretação e análise das falas dos sujeitos da pesquisa na abordagem qualitativa.

Os usuários da Assistência Social são marcados por um conjunto de carências, sofrem estigmas pelas condições em que vivem e trabalham, assim como vivenciam o confisco de seus

direitos mais elementares, buscam, na prestação de serviços sociais públicos alternativas para sobreviver (YAZBEK, 2003).

Os sujeitos da pesquisa, usuários da assistência social, apresentam diversas vulnerabilidades, inclusive em relação aos direitos básicos na medida em que os serviços de proteção social são ofertados de forma restrita e precárias aliados aos desmontes de direitos adquiridos.

A pouca efetividade dos gastos com o social no Brasil tem se intensificado, principalmente após os cortes no orçamento da Assistência Social rompendo com as bases estruturantes do Sistema Único de Assistência Social. O impacto desses cortes tem recaído sobre as famílias usuárias que terão seus direitos ameaçados. Essas alterações resultarão em ampliação das vulnerabilidades das famílias e restrição do direito à proteção não contributiva; entre outros retrocessos.

2. NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS SOCIAIS

Os impactos, de uma forma geral, correspondem a mudanças de uma situação como consequência de uma intervenção. Todo projeto com propósito de intervenção pode causar vários impactos em diferentes momentos, níveis, planos e áreas. Portanto, nem sempre as mudanças são intencionais ou esperadas, há também mudanças não intencionadas, não esperadas, não desejadas e até mesmo negativas.

Portanto, este estudo compreende a avaliação de impactos como “a análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações” (HOPKINS *apud* ROCHE, 2002, p.37).

Este conceito adotado por Roche em sua obra sobre *a avaliação de impactos dos trabalhos de ONGs*, aponta que a avaliação não pode ser compreendida de forma linear, mas deve reconhecer uma série de complexidade e entender as atividades que buscam um desenvolvimento social em toda a sua diversidade.

No entanto, o autor sinaliza que “é importante avaliar todas as mudanças (quer sejam positivas ou negativas), inclusive as consideradas não-intencionais e inesperadas, em vez de simplesmente procurar ver o impacto que se espera de uma intervenção” (ROCHE, 2002, p.45).

Para Roche uma das perguntas chave que a avaliação de impacto tradicionalmente coloca para ser respondida é sobre o que provocou qualquer mudança identificada, como determinado conjunto de ações se combina com o contexto para produzir mudanças?

Assim, o autor indica que o relatório sobre os impactos deve explicar como o clima político, social, econômico e ambiental influenciam nos resultados de determinado projeto e como as pessoas percebem seus benefícios.

O estudo ora em questão, realiza a avaliação de impactos sociais durante o processo de intervenção nas famílias beneficiárias da Política de Assistência Social do município de Parintins, por entender que os impactos não são apenas os resultados finais do projeto, mas podem ocorrer desde o primeiro momento da intervenção e durante o período inteiro da implementação, sinalizando que as mudanças podem ocorrer mais cedo, ainda durante a vigência do projeto.

A PNAS (2004) aponta cinco critérios que orientam à avaliação da política de assistência social:

1) análise das demandas voltadas para a assistência social; 2) conhecer os riscos e as vulnerabilidades sociais; 3) visão social capaz de captar as diferenças sociais; 4) entender que a população pauperizada apresenta necessidades sociais, mas não no nível de carência individual, mas considerando os sujeitos enquanto sujeitos políticos; 5) identificar as forças sociais que subsistem relutantes em meio à precariedade das condições de vida e trabalho da maioria esmagadora da população (ALVES, 2008, p.169).

Para Alves, esta análise se faz necessária para situar a política de assistência social no terreno do social, perante as outras políticas, assim como seus resultados e impactos. Por isso, há uma grande preocupação da PNAS/2004, em considerar as particularidades territoriais para o direcionamento desta política.

A avaliação pode ser considerada um exercício relevante do direito democrático, ou seja, vislumbra melhorias e controle das ações de interesse público. Assim, a avaliação das políticas sociais deve estar estruturada em uma perspectiva de cidadania, onde possa ocorrer a participação da população evidenciando de forma concomitante, tanto a parte técnica, como a política da avaliação.

Apesar da grande importância dos processos avaliativos dos serviços, programas e políticas para o aperfeiçoamento e controle das ações de interesse público, Silva (2001) argumenta que a prática de avaliação de políticas e programas sociais no Brasil ainda é muito restrita, e desenvolvida com um caráter mais de controle de gastos, do que para realimentar os programas em desenvolvimento.

É nesse sentido que Alves (2008) argumenta que as avaliações de políticas, programas e projetos tem se reduzido a um processo que tem início e fim, como um dos instrumentos de uma gestão controladora, para a restrição dos gastos sociais.

Em suas reflexões a autora também analisa que há uma ausência de uma cultura de avaliação de impacto, especialmente, da política de Assistência Social. A tendência manifesta é que a avaliação seja desenvolvida apenas no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, já que na maioria dos municípios brasileiros não há recursos e nem estrutura para a realização permanente de processos avaliativos sobre a política municipal de assistência social.

Na grande maioria dos municípios nem mesmo a demanda mínima da população sobre suas necessidades básicas, está sendo satisfeita, tão pouco o que corresponde a sua demanda sobre a Assistência Social, ficando assim, os processos de avaliação em último plano. Torna-se notório que a efetividade de uma política pública também depende desses processos avaliativos permanentes e que são considerados indispensáveis para o aprimoramento e transparência da mesma.

Na observação de Alves, a cultura da avaliação no campo da política de assistência social, apresenta-se da seguinte forma:

Tecnocrática, desprovida de um conteúdo político efetivamente a favor dos interesses e necessidades da população e centralizada no âmbito do MDS. Além disso, os municípios ainda não desenvolveram uma cultura de avaliação de políticas, principalmente da assistência social (a saúde e a

educação, por exemplo, já tem organizado um sistema continuado de controle de informações). Se não houver apoio financeiro e institucional, os municípios continuarão sem realizar avaliações. Nesse mesmo âmbito, a realização das Conferências de Assistência Social nos espaços municipais, estaduais e federais, com o objetivo central de *“avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema”* (LOAS, art.18, inc.IV), ainda não têm garantido a participação popular em caráter político-democrático, sobretudo, dos usuários da assistência, ao passo que deveriam constituir-se em espaços de avaliação política, definição de propriedades, planejamento de ações e construção de estratégias para fiscalização do uso dos recursos públicos (2008, p.199).

A crítica da autora se faz relevante frente à falta de cultura de avaliação no âmbito da política municipal de assistência social, que muitas vezes conta com a falta de recurso e de apoio institucional. Alves ainda analisa que:

As avaliações da política de assistência social devem considerar a totalidade das necessidades de emancipação humana e política que não perpassam apenas a dimensão material, mas também espiritual (educação, cultura, lazer, por exemplo). Então, se a avaliação é tomada neste sentido, é também produção do conhecimento, condição necessária para as mudanças políticas e culturais (2008, p. 257).

Os processos de avaliação no âmbito da política de Assistência Social devem priorizar aos cidadãos beneficiários da política, e tratá-los como sujeitos privilegiados neste processo, mesmo diante de sua ausência de protagonismo político, fruto das contradições do sistema capitalista. Deixar esses sujeitos aquém da avaliação anularia o seu potencial transformador e o manteria sob a dominação da lógica burguesa.

Compreende-se que a lógica de uma avaliação no âmbito da assistência social deveria confrontar os direitos garantidos em lei dos usuários, com as ações que de fato se concretizam no âmbito desta política.

O confronto entre a legalidade e a concreticidade suscita novas proposições à Assistência Social, colocando em evidência a importância da participação dos usuários da política nos processos de avaliação, ouvir a voz de quem recebe os serviços, de sua transformação ou não, é indispensável para uma nova direção social.

Dando continuidade ao processo avaliativo, o item a seguir discutirá as mudanças que ocorreram no âmbito das famílias após a inserção na Proteção Social Básica da Política de Assistência Social a partir do Programa Bolsa família (PBF) e ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família (PAIF), para que assim possamos compreender a visão das famílias em relação às mudanças em sua situação de vulnerabilidades sociais, e até que ponto a relação desse programa e desse serviço tem contribuído para o desenvolvimento social dessas famílias no município de Parintins-Am.

3. IMPACTOS NAS CONDIÇÕES DE VIDA: O QUE MUDOU APÓS A INSERÇÃO NO PBF E PAIF?

Analisaremos neste item as mudanças nas condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social após a sua inserção no Programa Bolsa Família (PBF) e no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Como as famílias percebem as mudanças em sua condição de vida? até que ponto o PBF e o PAIF contribuíram para essas mudanças? para responder tais questionamentos buscamos apreender a fala dos sujeitos da pesquisa.

As falas a seguir indicam como eram suas condições de vida antes da sua inserção no PBF e PAIF:

Meus filhos eram menores, bem crianças mesmo, era tudo mais difícil, faltava tudo, principalmente dinheiro para comprar comida, eu tinha que me virar para criar as crianças, não existia o Bolsa Família como hoje (Sujeito da pesquisa, pesquisa de campo, 2017).

Sempre foi difícil, principalmente uma boa alimentação, hoje até que está melhor que antes. Antes eu trabalhava, daí perdi o emprego e tudo ficou ruim, essa crise está mal pra todo mundo, por isso que o bolsa família é bem necessário, se pelo menos eu tivesse um emprego, o dinheiro da bolsa seria só pra complementar (sujeito da pesquisa, pesquisa de campo, 2017).

Um total de 80% das famílias entrevistadas expressa as dificuldades financeiras antes da sua inserção no PBF, principalmente para investirem em uma alimentação de qualidade. A fome no Brasil não decorre da falta de alimento, mas é “resultado de uma insuficiência aguda de renda nas camadas mais desfavorecidas da população, expostas a um quadro de insegurança socioeconômica bastante instável” (LAVINAS, GARCIA, 2004, p.36). No entanto, quando aumenta a renda familiar, a população indigente, em situação de risco alimentar, tende a suprir seu déficit calórico e proteico.

No sistema capitalista, a produção dos meios de sobrevivência humana significa a produção/reprodução da vida material, a qual vai permitir a produção/reprodução das relações sociais de indivíduos, grupos e classes em uma dimensão ampla que envolve a reprodução espiritual, a qual engloba as formas de consciência social, jurídica, filosófica, artística, religiosa (MARX, 2009).

Esse processo de produção/reprodução material e social está imerso na compreensão da totalidade concreta em movimento na sociedade, que envolve um determinado modo de vida, atinge a totalidade da vida cotidiana.

Para Marx (2009, p.199) “as condições do modo de produção são ao mesmo tempo as condições da reprodução”. Sendo o capital uma relação social de produção, logo, ele determina a dinâmica de todo o processo da vida social.

Todavia, estando a reprodução de um modo de vida condicionado pela base material, entende-se que a reprodução se configura como um fator que dá continuidade ao conjunto da vida, colocando a possibilidade de uma totalidade em permanente transformação.

Desse modo, as condições de vida que devem responder as dimensões de moradia, saúde, educação e ocupação nos revelam que as famílias pobres do município de Parintins demandam

ações para o atendimento de suas necessidades básicas, contudo a gestão municipal não tem respondido a essas demandas.

Essa realidade de condições de vida sempre foi intensificada para as famílias das comunidades e ribeirinhas que ainda contam com a dimensão geográfica, que dificulta ainda mais o seu acesso em busca de seus direitos de cidadania.

Os dados desse estudo apontam as condições de vida aviltadas dos sujeitos da pesquisa, que eram ainda mais intensificadas sem a transferência de renda do PBF, mas que apesar de todas as dificuldades e necessidades e não atendimento de suas demandas, são famílias que sonham, que desejam e que projetam para os mais jovens da família a esperança de um futuro melhor.

Essa perspectiva de um futuro melhor para os mais jovens sinaliza o entendimento das famílias, mesmo que de forma subjetiva, da não reprodução do ciclo da pobreza. Porém, essa reprodução poderá ocorrer caso essas famílias não tenham oportunidades de acesso a direitos sociais básicos e capacidade para aquisição de um padrão de bem-estar.

Os serviços estatais e sociais devem ser melhorados para promover oportunidades e garantir as capacidades básicas, os direitos sociais e fundamentais dos cidadãos, ainda mais na Amazônia e no sertão onde a população se torna “povos sem estado”, significando a ausência de acesso a serviços básicos e a falta de infraestrutura adequada” (REGO; PIZANI, 2014, p.158-159).

Partindo do cumprimento dos objetivos do PBF e do PAIF analisamos até que ponto houve algum tipo de mudança na vida das famílias. Os dados coletados apontam que as famílias sentiram mudanças, mesmo que mínima.

As famílias somam 95% de concordância em relação há determinadas mudanças. Diante do exposto, torna-se de grande relevância destacar as vozes dessas famílias, sobre o que mudou após a sua inserção no PBF e no PAIF:

Sim. Já faz um bom tempo que estou no bolsa família as mudanças são aos poucos que vai sentindo que vai melhorando, por exemplo, conseguimos ter uma alimentação melhor hoje com feijão, café com leite e outras coisas. Quando eu vou para as ações do PAIF eles trabalham bastante a nossa base familiar pra gente se sentir mais fortalecida, eu gosto das palestras, dos cursos e o que eles oferecem lá (Sujeito da pesquisa, pesquisa de campo 2017).

Sim, com a bolsa família eu tenho uma renda todo mês, e eu sei que posso contar com ela, minhas crianças se alimentam melhor agora, e isso já é uma mudança. Agora a assistência social não vou ao Paif com frequência, mas é bom ir pra gente ficar mais informado quando eles palestram, falam sobre os nossos direitos, sobre a previdência, aposentadoria, e isso é bom né, a gente fica sabendo de coisa que antes não sabia (Sujeito da Pesquisa, pesquisa de campo 2017).

Mudou um pouco, mas mudou, o dinheiro do bolsa família é a principal renda, a venda que faço de tacacá e salgados em frente de casa é só quando dá e quando eu consigo vender, aí dá para comprar algumas coisinhas. Às vezes eu vou no CRAS porque agora ficou longe né! Quando eles oferecerem curso aí eu vou mais” (Sujeito da Pesquisa, Pesquisa de campo 2017).

Mudou o acompanhamento das crianças na escola, pra pesar, todo mês eu levo no posto, passa a dar mais atenção a essas coisas, se preocupa mais com a frequência na escola (...). E passamos a frequentar o CRAS quando dá, as vezes fica difícil. E a bolsa é fundamental para ajudar as crianças na escola e na alimentação delas” (Sujeito da Pesquisa, pesquisa de campo 2017).

Os discursos das famílias revelam que as mudanças sentidas vêm ocorrendo mais por parte do PBF, quanto ao PAIF observamos que as famílias que participam com frequência de suas ações sentiram mudanças, principalmente em relação aos vínculos familiares.

Um dos objetivos do PAIF é justamente esse, de “fortalecer a função protetiva da família e prevenir a ruptura dos seus vínculos, sejam estes familiares ou comunitários, contribuindo para melhoria da qualidade de vida nos territórios” (BRASIL, Orientações Técnicas Sobre o PAIF, v.2, 2012, p.23).

Grande parte das famílias entrevistadas (55%), apesar de frequentarem o PAIF há anos, não se sentem motivadas no momento em participar com mais frequência das atividades, ocorre uma presença esporádica.

As palestras ocorridas no âmbito do PAIF são reveladas pelos sujeitos da pesquisa como um momento importante, porque os faz refletir sobre sua condição social, desse modo, pode-se considerar que as palestras são também percebidas como de grande importância para essas famílias.

Esse é um dos objetivos das oficinas com famílias de propiciar a problematização e reflexão crítica das situações vividas em seu território, “as oficinas com famílias tem por intuito suscitar reflexão sobre um tema de interesse da família, sobre vulnerabilidades e riscos, ou potencialidades (...)”. (BRASIL, Orientações Técnicas sobre o PAIF, v.2, 2012, p.24).

Fazer essas famílias refletirem sobre sua situação de vulnerabilidade, riscos e potencialidades é de grande relevância, mas também devem ser dadas oportunidades de alternativas para o enfrentamento dessas vulnerabilidades com a garantia de direitos, fazendo com que essas famílias neguem a condição de passividade e tenham condições de desenvolver seu protagonismo e autonomia.

Analisamos que o PAIF, vem proporcionando mudanças tímidas na vida das famílias, porém, necessárias. Esse serviço tem uma excelente proposta, o que falta é o compromisso da gestão municipal, para tornar seus resultados mais efetivos.

Os profissionais do PAIF, muitas vezes têm que trabalhar com pouco para atingir o máximo, faltam-lhes melhorias de infraestrutura, recursos materiais e pedagógicos para realizar os trabalhos com as famílias e alcançar as que não participam.

Para Rolim (2014) a produtividade e a qualidade dos serviços no campo das políticas públicas ofertados à sociedade, estão relacionadas com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos.

O poder público não oferece condições de trabalho em vários setores, comprometendo a efetividade dos serviços. Para que a assistência se torne efetiva, enquanto política pública, necessita de investimentos em vários setores.

Rolim ainda parte do entendimento de que o Sistema Único da Assistência Social, não pode ser encarado e executado como simples técnica de gestão, mas deve haver uma maior preocupação com as condições de trabalho e às questões mais específicas do cotidiano dos trabalhadores sociais.

Alves argumenta (2005) que o panorama que se apresenta hoje na política de recursos humanos da assistência social é de precarização e fragmentação dos órgãos, gestores e trabalhadores que a operacionalizam.

Como a ação profissional pode produzir impactos sem meios e condições de trabalho? e como os usuários dos serviços podem sentir impactos se recebem apenas atendimentos paliativos, sem atrativos para sua permanência nas atividades socioassistenciais?

Tratar as ações da política de Assistência Social de modo paliativo representa romper com os instrumentos de cidadania que marcam profundamente a qualidade de vida de seus usuários. Contudo, apesar da fragilidade de infraestrutura que reflete na qualidade dos serviços, os beneficiários do PBF e usuários do PAIF do município de Parintins, deixam evidentes as mudanças sentidas por esse programa e serviço, como exemplo tem-se a segurança alimentar, pois após começarem a receber a renda do Bolsa família, passaram a cobrir despesas com a alimentação.

As despesas com alimentação geralmente envolvem a compra de arroz, feijão, frango, carne, leite, sendo considerados por eles como a obtenção de uma alimentação melhor. Lavinhas e Garcia (2004) argumentam que a intencionalidade da política pública deve voltar-se para garantir à população em situação de insegurança socioeconômica e de risco alimentar, acesso regular a uma alimentação equilibrada e saudável.

A insegurança alimentar ainda é uma das grandes preocupações de famílias pobres vulneráveis. Assim, uma das mudanças principais identificadas no âmbito das famílias entrevistadas corresponde à obtenção da renda para assegurar a alimentação da família.

No PBF, o apoio financeiro visa complementar a renda familiar para suas necessidades básicas, e a família sabe melhor que o governo quais são tais necessidades. Não há, portanto, necessidade de comprovar a utilização desse recurso. Estudos mostram que as famílias utilizam os recursos preferencialmente para a compra de alimentos, em estabelecimentos próximos à residência, o que contribui para o desenvolvimento da economia local (CUNHA, 2009, p.341).

As mudanças relatadas pelas famílias geralmente estão relacionadas à renda, as famílias ainda não conseguem observar a importância da garantia dos filhos na escola e os cuidados de saúde, por mais que façam o acompanhamento e seus filhos tenham frequentado mais a escola e o posto de saúde, as mudanças são citadas apenas no âmbito da renda, do que eles conseguem comprar hoje, que não conseguiam antes, ou seja, da garantia de uma renda fixa.

O PBF é um programa de transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres, que vincula o recebimento de um auxílio financeiro ao cumprimento de condicionalidades nas áreas da educação, saúde e assistência social. As condicionalidades têm por objetivo cessar o ciclo intergeracional da pobreza, permitindo que o PBF também incentive o desenvolvimento de capital humano das famílias mais pobres.

Mas, como exigir o cumprimento das condicionalidades por parte da família se o estado falha na oferta básica de serviços públicos? as famílias que residem em locais longínquos, como o caso de famílias de comunidades amazônicas, tão pouco os serviços públicos conseguem alcançá-las, podendo chegar a obter um alto grau de vulnerabilidade.

As famílias em situação de descumprimento de condicionalidades com notificações de bloqueio ou suspensão do benefício, indicam a probabilidade de alta vulnerabilidade, devendo ser prioritárias no acompanhamento segundo os procedimentos da assistência social.

Segundo Magalhães (2009) as notificações de advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento podem ser um indicador de alta vulnerabilidade. Já as famílias que entram no PBF e que não receberam qualquer notificação, em princípio, são consideradas de baixa prioridade e de grau desconhecido de vulnerabilidade.

Durante a realização da pesquisa de campo encontramos algumas famílias que apresentavam problemas relacionadas ao seu benefício dificultando ainda mais suas condições de vida. Houve até um caso em que a família possuía um menor de idade com deficiência física e estava com o seu benefício bloqueado, sendo que a mãe não sabia como proceder, sendo orientada no decorrer desta pesquisa.

Em relação aos impactos do PBF no âmbito rural, pode ser observado que o mesmo passou a ser uma fonte de segurança para as famílias, por ser uma renda que segundo elas podem contar todo mês, sendo um complemento de renda quando eles conseguem vender os seus produtos do roçado, senão, passa a ser a renda principal.

Os relatos de alguns sujeitos da pesquisa (60%), apontam que além da alimentação que sempre é o primeiro componente da lista, já houve a aquisição de cama, colchão, ventilador, roupas, calçados, material escolar, dentre outros pequenos bens materiais, necessários no dia a dia.

Para Silva (2008, p.53) o benefício monetário transferido para as famílias do PBF “é extremamente baixo, devendo ser elevado para um patamar de pelo menos um salário mínimo para produzir impacto positivos na ultrapassagem da linha de pobreza por parte dessas famílias”.

O PBF é um programa que visa assegurar o direito ao desenvolvimento dos beneficiários por meio da transferência de renda e do cumprimento de condicionalidades, mas como ocorrer um desenvolvimento onde as famílias que geralmente são extensas, recebem um valor irrisório para atender suas necessidades essenciais? além da segurança, da alimentação e de uma base material, as famílias também precisam de acesso aos direitos de cidadania e de oportunidades.

Se o salário mínimo brasileiro que é um dos mais baixos no mundo, não consegue atender às necessidades básicas de uma família, o recurso do PBF muito menos atenderá essas necessidades, pois chega a atingir no máximo um terço do valor de um salário mínimo.

Muitas famílias pobres e extremamente pobres, em situações de vulnerabilidade social, geralmente sobrevivem com $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, estabelecendo em seu cotidiano um movimento efervescente de luta e estratégias de sobrevivência.

Não se pode negar que esse recurso do PBF traz avanços que alteram a realidade das famílias beneficiárias, embora existam outras categorias que precisam ser atendidas para que o Programa de

fato possa atingir o seu objetivo principal, do direito ao desenvolvimento com a superação da pobreza e da vulnerabilidade.

Além da transferência de renda, o PBF deve garantir o acesso a outras iniciativas, que amplie a capacidade das famílias de superar condições de pobreza e vulnerabilidades, sendo este também uma das missões do PAIF.

Magalhães (2009) argumenta que um dos desafios da articulação do PBF e PAIF está justamente nas condições humanas e materiais, disponíveis em cada município, além da estrutura existente dos serviços e a prioridade dada à proteção social na política local, entre outros fatores. Portanto, deve-se levar em conta dois parâmetros: por um lado, as normativas e diretrizes da Assistência Social e do PBF e, por outro, as condições concretas de cada município.

Assim, para potencializar o acesso das famílias beneficiárias do PBF, torna-se necessária a articulação com outros programas e políticas públicas em um trabalho intersetorial. Portanto, ao buscarmos apreender se o PBF e o PAIF contribuíram ou não, para um maior acesso de sua família aos serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas, identificamos que não há uma efetividade na intersectorialidade, entre o programa e o serviço.

Para que as ações complementares se efetivem, a intersectorialidade se torna fundamental, as áreas devem se integrar e ter agendas em comum, além de compartilhar responsabilidades e ações, e não é isso que tem sido observado no município de Parintins.

Bronzo e Veiga (2007) asseveram que o tema da intersectorialidade não ocorre de forma espontânea nas organizações públicas, mas tem que ser ativamente construída, uma vez que decorre de deliberações claras e compartilhadas para introduzir as mudanças nos processos de trabalho, no planejamento e na gestão das políticas públicas.

A intersectorialidade precisa se tornar concreta, para que as famílias possam ser melhor atendidas com as políticas públicas. O PAIF ou o PBF por si só não caminharão longe, mas se houver comunicação e partilha de responsabilidades com outras políticas públicas, poderão atingir o desenvolvimento dos beneficiários.

3.1 MUDANÇAS NA AUTONOMIA DAS FAMÍLIAS APÓS A INSERÇÃO NO PBF E PAIF?

O PBF e o PAIF também têm o objetivo de potencializar o exercício do protagonismo e a autonomia das famílias e de seus membros, buscando apreender a capacidade das famílias de elegerem seus objetivos e crenças e de colocá-las em prática sem opressões.

A segurança de desenvolvimento de autonomia a ser alicerçada pelo PAIF refere-se ao direito dos indivíduos e famílias a atendimento e/ou acompanhamento que propicie potencializar a capacidade dos indivíduos e famílias de fazer suas próprias escolhas, a partir de seus valores, crenças e necessidades, e da identificação e enfrentamento dos obstáculos que interferem em materializar suas escolhas. O desenvolvimento da autonomia também é possibilitado por meio de ações de incentivo à participação cidadã, de identificação e fortalecimento de potencialidades e habilidades, e por meio da promoção do acesso à

direitos, em especial: saúde, educação, documentação civil, geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, Orientações Técnicas sobre o PAIF, V.1, 2012, p.22).

Ao questionar os sujeitos da pesquisa sobre sua autonomia, observou-se que grande parte sente uma maior autonomia mais por parte da renda auferida pelo PBF, momento em que eles têm que tomar decisões de como utilizá-lo.

Desse modo, 50% das famílias se sentem com mais autonomia ao ter que tomar decisões em relação a renda auferida pelo PBF, (30%) se sentem com mais autonomia ao participarem das palestras e atividades do PAIF e 20% das famílias acreditam que se as oficinas estivessem em funcionamento poderiam ter a possibilidade de melhorar a autonomia.

Partimos da compreensão de Pereira (2007), para quem a autonomia refere-se à capacidade do indivíduo, famílias e comunidade de elegerem objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de colocá-los em prática sem opressões.

Para que as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidades, lutem por seus direitos e encaminhem demandas para a esfera pública, é preciso ter um determinado grau de autonomia. segundo Marques e Maia (2007), a garantia de uma boa alimentação, acesso aos meios de comunicação e um *status* moral valorizado não conduz, ao fortalecimento da autonomia e da cidadania. É preciso que o estado garanta condições de participação ampla na formulação de políticas sociais, oportunidades iguais, inclusiva, etc.

As falas dos sujeitos da pesquisa expressam sua visão sobre a autonomia:

Esse programa aqui do CRAS ajuda bastante a refletir com as palestras, mas acho que faltam as oficinas com cursos pra gente se aprimorar em algo, pra gente se sentir com mais iniciativa. E o dinheiro do programa eu que comando em casa, acho que isso sim é autonomia (sujeito da pesquisa, pesquisa de campo 2017).

Apesar de eu e meus filhos já estarem bastante tempo no CRAS acho que precisamos de algo que trabalhe melhor esse lado nosso, vai ser muito bom para gente, antes tinha tanta oficina, eu gosto de participar de todas, mas esse ano foi devagar (sujeito da pesquisa, pesquisa de campo 2017).

A partir do momento que a gente consegue ter informação, consegue pensar melhor, a ter um posicionamento, então, acho que as palestras do CRAS contribuem sim e o Bolsa Família possibilita ter um recurso e poder comprar o que precisa, principalmente para as crianças, isso nos dá liberdade, se tirarem essa bolsa agora, vai piorar, a não ser que a gente arrume emprego (sujeito da pesquisa, pesquisa de campo 2017).

As palestras são citadas quanto ao favorecimento da autonomia por fazê-las refletir e sentirem-se mais informadas. Também houve relato que alega ganho de autonomia, tanto com as palestras, como com a renda adquirida pelo PBF que lhe possibilita poder de compra.

Para Pizani e Rego (2014) a independência material garantida por meio do dinheiro é um elemento essencial da liberdade, no entanto, deveria ser considerada um objeto possível de políticas públicas voltadas à criação de cidadãos autônomos.

Porém, em nenhum momento foi citado o desenvolvimento de autonomia por meio da promoção do acesso direto a direitos como saúde, educação, documentação civil, geração de trabalho, emprego e renda, participações em instâncias de deliberação, consultas, dentre outros.

Os relatos nos possibilitam afirmar que o PBF e o PAIF vêm induzindo mudanças, mesmo que tímidas na autonomia das famílias, a transferência de renda e as palestras são apontadas como fundamentais para o seu empoderamento. Ainda que permaneçam em condições de pobreza, o seu grau de vulnerabilidade vem diminuindo.

Durante as entrevistas, observamos que os sujeitos da pesquisa que gerenciavam o recurso do bolsa família apresentavam certa autonomia financeira, principalmente em relação a decisão do que fazer com a renda auferida.

Sobre a mulher frente ao recebimento da renda monetária do PBF, Pizani e Rego (2014, p.204) avaliam que:

As mulheres, a partir do recebimento da renda monetária, se apoderam de alguma forma de capacidade humana, como a de escolher certas opções, inclusive, as de ordem moral. Na nossa humanidade repousa fundamentalmente no exercício permanente de escolhas. Contudo em situação de miséria e privação absoluta dos bens mais elementares da vida, não se escolhe, vive-se o momento perpetuo do “círculo vicioso da pobreza” que se caracteriza pela quase impossibilidade da escolha pessoal da vida que se quer viver.

A renda auferida pelo PBF possibilita essa liberdade ao indivíduo, mas não a tira da condição de família pobre, até porque o valor recebido é menor que um salário mínimo. Assim, ao se tornarem responsáveis pelo valor recebido adquirem a autonomia para administrar a forma como o mesmo vai ser usado, e sob essa condição, em muitos casos, tem o poder da escolha e de eleger critérios frente às necessidades.

Desse modo, a autonomia pode ser considerada um meio que possibilita a transformação do ser humano. Ao refletir sobre a condição social dos sujeitos da pesquisa, verificamos que antes, pelo fato de não terem uma renda regular e serem impossibilitadas de escolha pessoal, tinham pouca ou nenhuma autonomia, e passaram a ter possibilidades de escolhas a partir do PBF e do PAIF. Assim, como as palestras vem possibilitando o exercício da reflexão e contribuindo com o seu desenvolvimento em determinados momentos.

Essa relativa autonomia se encaminha ao encontro de seu protagonismo na medida em que houve a busca por informações, que ocorreu a demanda por cursos, que se sentem independentes financeiramente, que elegem e que fazem escolhas como sujeitos de direitos.

Isso demonstra um desenvolvimento de protagonismo, principalmente quando tem a consciência da importância do cumprimento das condicionalidades, com o acompanhamento das crianças na frequência escolar, no posto de saúde e projetam uma perspectiva futura para a mesma, sem se sentirem obrigadas, pena que não são todas as famílias com essa consciência.

Diante do que analisamos ao longo deste estudo, identificamos autonomia e protagonismo na fala de algumas famílias entrevistadas, assim como encontramos famílias que precisam de um acompanhamento mais sistemático da equipe de profissionais do PAIF.

Torna-se de suma importância que o PAIF execute um trabalho mais efetivo em relação ao ganho de autonomia e protagonismo das famílias. A equipe precisa buscar estratégias que possibilitem uma maior participação das famílias nas ações, pois observamos que as que frequentam de forma mais efetiva, embora sejam poucas, demonstram uma maior autonomia e protagonismo em relação àquelas com menor frequência.

Mesmo desenvolvendo ações limitadas com poucos recursos, o PAIF tem conseguido de alguma forma influenciar a vida das famílias, principalmente em relação as reflexões de seu cotidiano familiar. Não deixa de ser um canal de inclusão para essas famílias, ainda que precário.

A esse respeito Martins (1997) avalia que o Brasil adota direcionamentos neoliberais nas políticas econômicas atuais que induzem a “*inclusão precária, instável e marginal*”, deixando claro que as políticas econômicas do Brasil não são de exclusão, mas são políticas de inclusão precárias das pessoas que estão a serviço da reprodução do capital e em favor do funcionamento da ordem política, dos que dominam.

(...) É próprio dessa lógica de exclusão a *Inclusão*. A sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo a sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão (MARTINS, 1997, p.32).

Em tempos atuais os excluídos do Brasil não conseguem ser reincluídos tão facilmente, não é mais um período transitório, mas um período longo e quando encontra a possibilidade de inclusão, esta ocorre de forma precária.

Esta lógica está presente nos serviços ofertados para os usuários da assistência social, onde já analisamos que os serviços estão precários, necessitando de qualidade e efetividade para induzir impactos duradouros aos beneficiários.

A articulação entre o PBF e o PAIF pode ser considerada uma via de mão dupla para o enfrentamento à pobreza e vulnerabilidade social, uma vez que a partir das condicionalidades do PBF, pode-se ter acesso à educação e saúde, e a partir do PAIF, adentra-se na rede de serviços sociais locais.

O PBF busca o enfrentamento à pobreza em dois sentidos, de forma imediata, através da transferência de renda e a longo prazo, através do cumprimento das condicionalidades. Já o PAIF busca desenvolver ações que mobilize as famílias para o enfrentamento das situações de vulnerabilidades.

Para Magalhães (2009) ainda é um grande desafio a articulação entre a transferência de renda e a prestação de serviços socioassistenciais e estas com as ações intersetoriais entre diferentes políticas sociais. Entretanto articular ações, como transferência de renda e ações socioassistenciais, ou setores, como saúde, educação e assistência social, não é tarefa fácil, pois programas e políticas são, tradicionalmente, desenhados e implementados de forma compartimentalizada.

E este fato pôde ser constatado durante a pesquisa de campo, que apontou ações sendo realizadas de forma isoladas, sem o compromisso da verdadeira articulação, o que poderia trazer mais efetividade no desenvolvimento do trabalho social com os usuários da assistência social e assim melhorar as suas condições de vida.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a Assistência Social é o campo onde os segmentos pauperizados e vulneráveis buscam um conjunto de ações que são de fundamental importância para essa população alvo. Segundo Yazbek (2003, p.55) “a assistência é possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas dos subalternos e espaço de ampliação de seu protagonismo como sujeito”.

Não se pode negar que dentre os programas sociais, o Bolsa Família, tem impactado de forma positiva muitas famílias pobres brasileiras, principalmente com o cumprimento das condicionalidades, mas esses sujeitos revelam também que não querem apenas uma renda mínima, que apesar de irrisória é significativa, querem trabalhar, realizar cursos e terem as políticas públicas presentes.

O impacto da vivência de situações de vulnerabilidades e riscos nas condições de vida dessas famílias, precisa ser considerado de forma mais efetiva nas intervenções das políticas públicas, na perspectiva de que essas situações possam ser enfrentadas e alteradas.

As demandas apresentadas pelos sujeitos da pesquisa ao PBF e ao PAIF não conseguem ser respondidas apenas por ações no âmbito da Assistência Social, vão além de uma única política pública, e as demandas que podem ser respondidas não estão sendo priorizadas frente à precarização dos serviços e dos recursos limitados.

Porém, as ações que ainda estão sendo executadas como o cumprimento de condicionalidades do PBF, as palestras e oficinas por parte do PAIF, estão conseguindo, mesmo que minimamente, impactar de forma positiva as famílias. Pois, observamos que as famílias do PBF que têm frequência constante no PAIF possuem uma autonomia maior em relação àquelas que pouco frequentam.

Desse modo, a efetividade dessa relação seria maior se ocorresse a necessária articulação entre a política de Assistência Social e as políticas situadas no campo do trabalho, da saúde, da educação para o atendimento das demandas, cuja resolução ultrapassa as iniciativas privadas de cada família.

Ao que tange a avaliação de impactos do PBF e do PAIF no âmbito das famílias para melhoria de suas condições de vida, o estudo apontou que as mudanças relatadas pelas famílias, geralmente estão relacionadas à garantia de uma renda fixa, ao acesso ao consumo, a partir dessa renda auferida se sentem com mais autonomia.

Por sua vez, são poucas as famílias que conseguem observar a importância das condicionalidades da educação e saúde e as mudanças que estas tem proporcionado. Além das transferências de renda, o PBF deve garantir o acesso a outras iniciativas que ampliem a capacidade das famílias de superar condições de pobreza extrema e vulnerabilidades, sendo também uma das missões do PAIF.

Torna-se de suma importância que o PAIF execute um trabalho mais efetivo em relação ao ganho de autonomia e protagonismo das famílias. As famílias que apontam essa autonomia

participam com frequência do PAIF, o que nos leva a reflexão de que esse serviço contribui para essa finalidade.

Desse modo, torna-se essencial que a equipe do PAIF busque estratégias que possibilitem uma maior participação das famílias, que se torne atrativo e proporcione maiores resultados. Compreendemos que as diversas expressões da Questão Social representam perdas irreparáveis em várias dimensões da existência humana e marca profundamente os que vivem essa situação. Desse modo, essas perdas não poderão ser resolvidas apenas com a assistência social, a ação intersetorial se torna fundamental, precisa se tornar concreta para que as demandas das famílias possam ser atendidas.

A Assistência Social não se coloca nesse estudo como um único caminho para melhorias nas condições de vida e prevenção de vulnerabilidades sociais, mas depende da oferta de um conjunto das políticas públicas, da articulação intersetorial para produzir resultados efetivos, duradouros e transformadores da realidade e não apenas produzir alívio imediato.

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência Social – história, análise crítica e avaliação**. Curitiba: Juruá, 2008.

ALVES, José Manoel Pires. **Política Nacional de Assistência Social: um olhar sobre a política de recursos humanos**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em debate, Brasília, n.2, 2005. Suplemento.

BRASIL, Orientações Técnicas V.01: **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**/Ministério do Desenvolvimento Social à Fome. 1ª Edição, Brasília 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Editora Cortez, versão oficial, 2004.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. **Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para prática**. In: Serviço Social e Sociedade. Novembro, 2007.

CUNHA, Rosani. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

IBGE. **Síntese dos Indicadores do município de Parintins**. 2018.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique. **Programas Sociais de Combate à Fome: o legado dos anos de estabilidade econômica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Ipea, 2004.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. **Combatendo a pobreza e enfrentando as vulnerabilidades: desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e a proteção social básica** - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. ROUSILEY, Celi Moreira Maia. **Dimensões da autonomia no combate à pobreza: O programa Bolsa-Famílias sob a perspectiva das beneficiárias**. In: Serviço Social e Sociedade. Novembro, 2007.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão Social e a nova desigualdade**. São Paulo, Paulus, 1997.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. O processo de produção do capital. Editora Boitempo. São Paulo: 2009.

PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. -4.ed.-São Paulo: Cortez, 2007.

PIZANI, Alessandro; Rego, WALQUIRIA Leão. **Vozes do Bolsa Família**. Autonomia, dinheiro e cidadania. -2.ed.- São Paulo: editora Unesp, 2014.

ROCHE, Chris. **Avaliação de impacto de trabalho de ONGs**: aprendendo a valorizar as mudanças. Tradução: Tisel. 2.ed. São Paulo: Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2002.

ROLIM, Dayana Cury. **Efetividade do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Assistência Social**: limites, potencialidades e desafios. Manaus: Edua, 2014.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. **Questão Social e Serviço Social no Brasil**: fundamentos sócio históricos. Cuiabá: ed. UFMT, 2008

SILVA, Maria Ozanira de Silva e Silva. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**: aspectos conceituais e metodológicos. In: Avaliação de política e programas sociais. São Paulo, 2001.

YAZBEK, Maria carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.