



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo

RESULTADO DA ANÁLISE DAS GESTÕES INTERSETORIAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM 2017

STEPHANIE DE AZEVEDO BARRETO ¹

RESUMO: O artigo apresenta o resultado da pesquisa realizada em 2017 em um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Realizou-se uma análise das gestões municipais do Programa Bolsa Família (PBF) da região metropolitana do Rio de Janeiro (RJ) que possuíam gestão intersetorial do PBF formalizadas. O PBF envolvia os três níveis governamentais, e depende da articulação intersetorial para o seu desenvolvimento. Para maior aprofundamento das especificidades das gestões intersetoriais do PBF da região metropolitana foram aplicados questionários aos gestores e/ou coordenadores municipais desta região.

Palavras-chave: Descentralização. Intersetorialidade. Programa Bolsa Família, região metropolitana, Rio de Janeiro.

ABSTRACT: The article presents the results of the research carried out in 2017 in a Course Completion Work (TCC). An analysis was carried out of the municipal administrations of the Bolsa Família Program (PBF) in the metropolitan region of Rio de Janeiro (RJ) that had formalized intersectoral management of the PBF. The PBF

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Fluminense

involved the three levels of government, and depends on intersectoral articulation for its development. In order to deepen the specificities of the intersectoral management of the BFP in the metropolitan region, questionnaires were applied to municipal managers and/or coordinators in this region.

Keywords: decentralization; Intersectorality; Family Grant Program; Metropolitan area

1. INTRODUÇÃO

Pretende-se a partir desse artigo apresentar o resultado da pesquisa realizada, em 2017, em um TCC. Neste trabalho fez-se uma análise das gestões municipais do Programa Bolsa Família (PBF), da região metropolitana do RJ, que possuíam gestão intersetorial do PBF formalizadas, ou seja, com a instituição desse modelo de gestão publicada no Diário Oficial.

Para tanto, utilizou-se como instrumentos de pesquisa: a pesquisa bibliográfica, documental e aplicação de questionário estruturado com perguntas abertas e fechadas com os gestores e coordenadores do PBF da região metropolitana do estado do RJ, com gestões intersetoriais.

A região foi escolhida por ser mais acessível para a realização da pesquisa de campo e também por, na época, possuir mais municípios com gestão intersetorial do PBF formalizadas. Vinte e um municípios integram a região, sendo dezesseis em tal condição. São eles: Cachoeiras de Macacu; Guapimirim; Itaboraí; Japeri; Magé; Maricá; Mesquita; Nilópolis; Niterói; Paracambi; Queimados; Rio Bonito; Rio de Janeiro; São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. Esses municípios, portanto, correspondem ao universo da pesquisa.

Somente oito dos municípios contatados puderam contribuir com a pesquisa. Constataram-se diversos motivos para a não contribuição da metade dos municípios. Entre eles estavam a troca da equipe responsável pelo PBF e por consequência a mudança dos contatos (telefone e email); O corte da linha telefônica por falta de verba; O não interesse pela pesquisa; A falta de tempo do profissional para responder o questionário, entre outras justificativas.

Os resultados da pesquisa são apresentados por meio de três tópicos. O

primeiro sobre a (des) centralização das políticas sociais em quatro importantes fases da formação político-econômica do Brasil: Desenvolvimentista; Redemocratização do país; Neoliberal; e o Neodesenvolvimentista. O segundo tópico discute sobre a intersectorialidade da Seguridade Social, das políticas sociais e dos programas de transferência de renda condicionada (PTRC). Já o terceiro corresponde à síntese do TCC e, dessa maneira, apresenta a análise das informações das entrevistas.

2. A (DES) CENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DA FORMAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICA DO BRASIL

Desde a década de 1930 aos anos 1980 o nacional-desenvolvimentismo exerceu influência ideo-política nos debates da agenda nacional e nas ações do Estado (CASTELO, 2012). Neste sentido, pode-se dizer que do ponto de vista político-administrativo a organização (des)centralizada do Estado burguês nesse período foi fundamental para desenvolver uma economia subordinada aos interesses das nações colonialistas e imperialistas. Embora a “descentralização” tivesse o objetivo de aproximar o governo da população, através de eleições estaduais e municipais, segundo Carvalho (2007 apud SILVA, 2012), a Constituição Republicana de 1891 manteve a exclusão.

A “Era Vargas” (1930 – 1945) foi marcada por políticas econômicas e sociais centralizada político-administrativamente. Segundo Silva (2014), o governo de Dutra (1946-1951) adotou a perspectiva do desenvolvimentismo dependente, sem alterar a centralização político-administrativa e a capacidade intervencionista e regulatória do Estado.

Em 1951, Getúlio Vargas assume novamente a liderança, caracterizado pela centralização político-administrativa e pela continuidade do desenvolvimentismo nacionalista. A situação se agrava no Brasil, pois o sistema de proteção social, além de ser caracterizado desde a sua gênese pela centralização político-administrativa,

estabelece um padrão de cidadania construído tendo por base o trabalho.

Foi durante o governo JK que o país chegou ao estágio do capitalismo monopolista, sem perder a sua dependência com o capital internacional. Embora ocorresse a tentativa de promover um equilíbrio federativo, o crescimento econômico ainda permanecia acompanhado por uma estrutura estatal centralizada no governo federal. A vitória de Jânio Quadros, em 1960, expressou a insatisfação de setores da população com a política do desenvolvimentismo do governo JK. Alegando dificuldades para governar, renunciou no mesmo ano que tomou posse; João Goulart, seu vice, assumiu a presidência em 1963.

Goulart teve apoio de setores nacionalistas e da esquerda-reformista. Esse período foi marcado pela centralização do poder na União, porém com um caráter mais autoritário. Assim, o governo federal mantinha sua centralização política e financeira. José Sarney assumiu a presidência após o falecimento de Tancredo. Em meio à crise aumentaram as reivindicações pela “reforma” do Estado, que incluía a descentralização político-administrativa. A luta pelo fim da centralização era defendida por ideais políticos opostos, conservadores e progressistas. Segundo Silva (2016), as distintas concepções de descentralização estavam e estão ligadas aos diferentes projetos de sociedade.

O governo Sarney não conseguiu mudar o quadro de rejeição popular, nem mesmo diminuir a inflação. Devido às insatisfações do governo Sarney, Fernando Affonso Collor de Melo, que fazia oposição a esse governo, venceu as eleições para presidência em 1990. Seu governo foi marcado pela influência neoliberal e as “reformas” administrativas e do Estado, que buscou colocar em prática uma concepção de descentralização, que significava mais uma desconcentração.

A respeito da descentralização, 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, entendida como transferência de responsabilidades para os governos estaduais e municipais e para as empresas e outras organizações da sociedade civil.

Segundo Arretche (1999), a partir da década de 1990 a União começa a

repassar uma considerável parte de suas funções da gestão das políticas sociais para os âmbitos estaduais e municipais. Porém, esse processo de descentralização não ocorreu de forma igual entre os estados e municípios do país. A descentralização estava mais ligada à distribuição de tarefas administrativas para os governos regionais e locais e para determinadas organizações da sociedade civil.

O governo Collor foi interrompido em 1992 por um impeachment. Itamar Augusto Cautiero Franco, Vice de Collor, assumiu a presidência e prosseguiu como presidente da República até 1994. Durante o seu governo identificou-se a incorporação da descentralização em leis e normas referentes aos direitos e às políticas sociais.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) respondia aos interesses da burguesia brasileira associados a grupos internacionais. A descentralização durante a Era FHC propiciou um intenso crescimento do chamado “terceiro setor”, pois estava ligada à estratégia de desconcentração de funções, delegação e/ou de privatização de serviços. Silva (2012) relata que os municípios tiveram suas competências limitadas, pois dependiam das funções delegadas pela União e pelos estados.

Maranhão (2014) alude que a eleição de Lula gerou na esquerda brasileira esperança de representatividade. Contudo, Lula prosseguiu com programas de renda mínima em detrimento das políticas sociais permanentes. Lula manteve o modelo de descentralização baseada na desconcentração, delegação e privatização, embora setores progressistas da sociedade defendessem uma real descentralização do poder. Silva (2012) afirma que em relação à delegação, 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 torna a maioria dos municípios dependentes e com baixa autonomia.

Silva (2012) constata que apesar do PT ter defendido a descentralização do poder no processo Constituinte de 1987 e durante suas campanhas eleitorais, não prosseguiu com esses ideais. Dilma Rouseff foi eleita presidente 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”.

2. A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

O Brasil possui um modelo de proteção social direcionado aos trabalhadores formais. Já o autônomo, informal, ou desempregado tornava-se dependente de iniciativas filantrópicas. Segundo Yazbek (2014), somente a partir da segunda metade de 1970 que se iniciaram os movimentos em prol dos direitos humanos e da construção de um modelo de proteção social mais ampliado.

A Carta Magna propõe um sistema de proteção social descentralizado, integrado, regionalizado e hierarquizado (MONNERAT, 2009). Segundo Mota (2008, grifos nossos), apesar das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social compõem o tripé da seguridade social elas estão distantes de constituírem um mecanismo articulado de proteção social, pois na medida em que a saúde e a previdência são privatizadas, a assistência social torna-se o principal instrumento de garantia da proteção social e transforma-se “num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social” (MOTA, 2008, p. 134).

Conforme afirma Pereira (2014) a intersectorialidade tem sido uma das principais estratégias para atuação no enfrentamento dos problemas estruturais da sociedade e para execução de uma proteção social integral. Contudo, de acordo com Silva e Silva (2014), às políticas públicas possuem uma característica setorial, fragmentaria e individualizante de enfrentamento da “questão social”. As três políticas que compõem a seguridade social, por exemplo, possuem ministérios, financiamento e Leis orgânicas distintas.

Na Assistência Social, a descentralização e a intersectorialidade são princípios norteadores da execução de suas políticas. Silva e Silva (2014) aponta que os programas em vigor no país possuem a intersectorialidade como requisito fundamental, que no discurso governamental contribuiria para a garantia dos direitos dos cidadãos. A autora destaca que o PBF é a maior representação de relação intersectorial e descentralizada desse tipo de programa no país.

Apesar dos PTR terem iniciado no Brasil no início da década de 1990, foi no final dessa década que a começou a ganhar campo em nível nacional através da proposta feita pelo deputado Nelson Marchezan e aprovada por FHC. Em 2001, foram implementados diversos programas federais de transferência de renda, além da expansão dos programas criados na década anterior. Estão entre eles o “Bolsa-Escola, o “Bolsa-Alimentação”, o “Auxílio-gás”, o “Cartão Alimentação”, o “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)” e o “Benefício de Prestação Continuada (BPC)”.²

No governo de Lula ocorreu uma mudança quantitativa e qualitativa em direção à instauração de uma Política Pública de Transferência de Renda, através do Programa Fome Zero e do PBF, que surgiu em 2003, resultado da unificação dos PTR da era FHC. Monnerat (2009) destaca que a união destes programas buscava romper com a lógica fragmentada, ao englobar todas essas esferas. De acordo com Ministério da Cidadania (MC), a seleção de famílias para o recebimento do benefício era feita a partir das informações registradas no Cadastro Único (CadÚnico)³. As famílias que respondiam aos critérios exigidos pelo programa eram selecionadas de forma automatizada pelo MC através do referido sistema⁴.

O valor recebido pelos beneficiários dependia das 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

²Para mais informações acerca dos programas citados consulta Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2004)

³Segundo o site do MDS (<https://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>), o CadÚnico está regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. O sistema é utilizado para identificar e caracterizar sócio e economicamente as famílias brasileiras de baixa renda com renda mensal de até meio salário mínimo. A execução do sistema é de responsabilidade da união, os estados, dos municípios e do Distrito Federal.

⁴As 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.

valor mensal transferido é o resultado da soma de vários tipos de benefícios previstos no programa, denominados "benefício básico" e "benefícios variáveis".

Segundo as normas estabelecidas pelo MC, o programa possuía condicionalidades na área da educação e saúde que deviam ser cumpridas por seus beneficiários para que houvesse manutenção do recebimento, tais como: Acompanhamento vacinal e nutricional das crianças menores de 7 anos; Pré-natal para gestantes e acompanhamento das nutrizes; Frequência escolar para crianças e adolescentes. O descumprimento dessas regras pode gerar advertência, bloqueio, suspensão e até o cancelamento do benefício. As condicionalidades são compromissos assumidos entre o poder público e as famílias beneficiárias.

Apesar de o Programa ser desenvolvido pelas três esferas do governo, é no âmbito municipal que são em tese prestados os serviços de saúde e educação. Portanto, o gestor municipal tem papel fundamental na defesa da intersetorialidade do PBF no município e no acesso dos beneficiários às redes de educação e saúde. Monnerat (2009) relata que as relações intergovernamentais cooperativas vêm sendo construídas desde a redemocratização do país. O PBF apresenta um dos mais imaginativos desenhos de programa social já visto no país. Comparando-o com os programas de transferência de renda que o antecederam" (MONNERAT, 2009, p. 190). Essa forma descentralizada e intersetorial de enfrentar a pobreza multidimensional, (aqui entendida como uma das expressões da questão social), está prevista em lei, conforme o exposto no art 8º, da lei nº 10.836/2004.

3. RESULTADO DA PESQUISA COM GESTORES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.

Através do questionário aplicado, buscou-se analisar a descentralização do PBF. Foram elaboradas questões voltadas: às atividades desenvolvidas pelo governo Federal, Estadual e Municipal; os limites identificados no desenvolvimento dessas atividades pelo governo municipal; a importância do governo estadual para a gestão intersetorial do PBF no município, e as possibilidades de contribuição do

governo estadual para o fortalecimento da gestão intersetorial do Programa no município.

De acordo com Rocha *et al.* (2010, p. 6), "a descentralização provocou uma forte mudança da agenda de responsabilidades para os municípios a partir da Constituição, que até então eram de competência da esfera federal e estadual". A transferência de competências gerou para os municípios uma sobrecarga, fato destacado pelos entrevistados.

Os entrevistados também apontaram como limite a falta de recursos humanos e materiais para executar as atividades impostas ao município, o que demonstra que a delegação de competência não vem acompanhada, na mesma medida, de transferência de recursos financeiros para os governos municipais. Conforme a fala a seguir:

Falta de recursos materiais e humanos. O município vem sofrendo com a crise, em decorrência disso, vem cortando despesas, o que afeta diretamente o setor. Sofremos com falta de carros para realização de visitas de averiguação. Falta de estrutura física, folhas, tinta de impressora, internet limitada. (Entrevistado 3).

Observa-se, portanto, o sucateamento das políticas sociais, visto que se investe pouco em infra-estrutura, equipamentos e qualificação profissional, "fatos que produzem uma diminuição na qualidade e na quantidade de serviços oferecidos." (PARTORINI, 2002, p.205). Além desses apontamentos, o entrevistado 6 menciona que a falta de conhecimento dos beneficiários quanto ao funcionamento do programa prejudica o desenvolvimento do trabalho da equipe responsável pelo PBF. Como pode ser visto nas falas a seguir:

Falta de entendimento dos usuários em como funciona o programa e a diferença entre estar inserido no CadÚnico e no Bolsa Família. (Entrevistado 6).

Neste sentido, observa-se a demanda por ações socioeducativas direcionadas aos beneficiários, não só sobre o PBF, mas sobre os direitos sociais e as formas de organização e participação social. Ao indagar sobre a importância das ações do governo estadual para a implementação do PBF nos municípios, os

entrevistados consideram que o estado tem um papel fundamental na gestão municipal. Afirmaram que o suporte técnico, as capacitações e as assessorias oferecidas pela COPBF são de extrema importância.

A importância do Governo Estadual para gestão intersetorial é o apoio técnico e as capacitações. (Entrevistado 1).

Muito grande, pois a ação do Estado é de intermediar os Municípios ao MDS e a Caixa. (Entrevistado 2).

Atua dando suporte com capacitações e com as diretrizes para execução do programa. (Entrevistado 3).

É de suma importância, pois recebemos sempre todo suporte que necessitamos. (Entrevistado 4).

O Governo Estadual se torna um parceiro importante na orientação das atividades exercidas no Programa Bolsa Família e suas responsabilidades com as famílias. (Entrevistado 5).

O Governo Estadual muito tem a contribuir prestando assessoria aos municípios e promovendo ações que viabilizem a gestão intersetorial. (Entrevistado 7).

Porém, dois entrevistados responderam de forma distinta dos anteriores, ao afirmarem que

O estado não dá suporte para essa gestão intersetorial no município; apenas assessoria diretamente no que diz respeito à assistência social. (Entrevistado 6).

O governo estadual vive um momento de intensa crise, como peça fundamental na gestão do Programa, suspendeu o Renda Melhor e já há algum tempo, não oferece cursos de qualificação profissional aos beneficiários do programa. (Entrevistado 8).

Essa crise citada pelo entrevistado 8 foi forjada a partir da má utilização dos recursos do fundo público pelo governo estadual. O governo concedeu 186.000.000.000 de isenções fiscais para inúmeras empresas e nos últimos anos veio vivendo dos Royalties do Petróleo, que seriam recursos para investimento e não para custeio (BEHRING, 2017). Os entrevistados apontaram que o governo estadual poderia contribuir para o fortalecimento da gestão intersetorial do PBF, nos municípios, de diversas formas, tais como:

Na minha opinião o Governo Estadual poderia fazer Fórum, Encontros, Palestras e etc, nos municípios com os beneficiários do Programa Bolsa Família. Tema: CadÚnico, Bolsa Família, Condicionalidade, etc. (Entrevistado 1).

Criar uma aproximação maior entre o Estado e os Municípios. (Entrevistado 2).

Acredito que poderiam pressionar as gestões municipais para que melhorassem as condições de trabalho do setor, investindo em infraestrutura. Eles precisam entender que o setor do programa bolsa família é de suma importância para a melhoria da qualidade de vida da população beneficiária, e como tal precisa de maiores

investimentos. Principalmente na equipe, que sempre sofre com troca de funcionários, visto que não são de carreira (estatutários) e sim indicados pelos secretários, que em algumas vezes colocam pessoas que não tem nenhuma condição de atuar no setor. Acredito que deveriam fiscalizar mais e exigir do prefeito que o setor tivesse profissionais concursados ou que assumisse um compromisso para evitar a rotatividade de funcionários no setor. (Entrevistado 3).

Sugiro que as capacitações sejam realizadas com mais frequências. (Entrevistado 4).

Criar um comitê estadual intersetorial entre Assistência Social, Saúde e Educação, que realmente se falassem e este comitê assessorar os comitês municipais para que se efetivassem medidas conjuntas. (Entrevistado 6).

Nota-se que havia uma preocupação com a gestão intersetorial, que incluía a qualificação dos profissionais que atuavam na gestão do PBF. Porém, identificaram-se limites que estavam articulados com as transformações que têm ocorrido no mundo do trabalho, como precarização das relações e condições de trabalho.

O referido questionário analisou ainda a intersetorialidade do PBF a partir das seguintes questões: a área de gestão do Programa (Assistência Social, Educação, Saúde) em que o coordenador e/ou gestor atua; a frequência de reunião da equipe intersetorial; a utilização do recurso federal IGD-M PBF (intersetorial ou não), a realização do monitoramento de resultados; a importância do trabalho intersetorial na gestão do PBF, as principais dificuldades encontradas para trabalhar intersetorialmente, e os impactos da articulação intersetorial no acesso dos beneficiários aos direitos sociais.

Ao indagá-los se o recurso federal IGD-M utilizado de forma intersetorial, três deles respondem que ainda não usam o recurso entre a Assistência Social, Saúde e Educação. Portanto, nota-se que apesar do Programa ser considerado o maior programa “intersetorial” de transferência de renda no país, nem todas as gestões municipais utilizam o recurso da União intersetorialmente.

De acordo com Silva (2014), a gestão do PBF deve se dar de forma “descentralizada”, por meio da conjugação das ações entre os governos federal, estaduais e municipais, observando o princípio da intersetorialidade, da participação comunitária e do controle social democrático.

A respeito da realização do monitoramento de resultados do PBF, cabe mencionar que o monitoramento e avaliação das gestões está previsto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004; e é também uma das exigências

das demais áreas sociais (saúde e educação) que estão vinculadas ao Programa. Contudo, verifica-se que apenas metade dos entrevistados realiza monitoramento de resultados da gestão intersetorial dos municípios da região metropolitana do RJ.

Na pesquisa, os entrevistados, quando questionados quanto à importância do trabalho intersetorial na gestão do Programa, concordaram que essa forma articulada de coordenar e/ou implementar o PBF era fundamental para o seu fortalecimento e desenvolvimento. Conforme as respostas a seguir:

Na minha concepção sobre a importância do trabalho intersetorial é conhecer e definir as prioridades de cada setor para formular e implementar programas e políticas públicas. (Entrevistado 1).

A importância é grande, justamente pelo fato de haver um fortalecimento dos serviços referentes ao PBF, uma vez que para o bom funcionamento do mesmo, as 3 esferas envolvidas precisam estar bem ajustadas (Assistência social, Educação e Saúde). (Entrevistado 2).

Acredito ser muito importante para o bom funcionamento do setor. (Entrevistado 3).

A importância em si, é que passamos a ter uma articulação melhor desse monitoramento das famílias e suas atividades a serem realizadas pela equipe do Programa Bolsa Família e um melhor rendimento dessas funcionalidades. (Entrevistado 5).

O estímulo à intersectorialidade não deve ser entendida apenas como mecanismo capaz de otimizar a aplicação de recursos financeiros, mas como estratégia fundamental para superar a histórica fragmentação institucional das políticas sociais e maximizar a efetividade das ações sociais. (Entrevistado 7).

Alguns consideraram que era necessário aprimorar a questão da intersectorialidade no município, visto que mesmo havendo determinados incentivos no que se refere à articulação entre os três setores, existiam interesses distintos entre as áreas, que dificultam a criação de consensos/pactos, como também pouca interação (conversa) entre as políticas sociais, o que limita ainda mais o desenvolvimento do PBF. Nas falas de dois entrevistados pôde-se identificar essas limitações.

Entendo que deveria fluir melhor, pois pertença a um município de médio porte e muitas vezes não conseguimos pactuar nosso trabalho. (Entrevistado 4).

O PBF teria resultados ainda mais positivos caso as três políticas trabalhassem juntas no mesmo objetivo. Infelizmente elas ainda se falam pouco entre si. (Entrevistado 6).

As políticas sociais, apesar das suas contradições, deveriam estar voltadas, sobretudo, aos interesses da maioria trabalhadora. Porém, a questão da existência

de objetivos diferentes entre os três setores e a disputa por recursos e por *status*, aparece novamente quando os entrevistados são questionados quanto às dificuldades encontradas para trabalhar intersetorialmente em seus municípios. Conforme apontado a seguir:

Do ponto de vista da construção da intersetorialidade, um dos desafios encontrados é relacionado às diversas lógicas organizacionais que regem as arenas setoriais, à disputa por recursos e status entre os setores envolvidos, o desconhecimento do programa pelos profissionais e à complexidade do processo de intermediação de interesses distintos com capacidades também distintas de influência na arena decisória, entre outros aspectos. (Entrevistado 7).

Os entrevistados declararam que os sistemas utilizados pela Educação e Saúde para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades dificultam a interlocução entre essas três esferas. Isso porque tais sistemas acabam seguindo a fragmentação das políticas sociais, que é inerente à racionalidade burguesa. Netto (2001), neste sentido, aponta que a intervenção estatal sobre a “questão social” se realiza fragmentando-a; e não é possível ser de outra forma, pois, caso fosse, colocaria em xeque a ordem burguesa. As falas dos entrevistados demonstram esta questão:

Dentro do nosso Município, temos uma boa relação de intersetorialidade, porém percebemos que como os nossos sistemas não são unificados, isso traz uma dificuldade maior para execução do nosso trabalho, ou seja, nem todas as informações que eu visualizo no cadastro único são atualizadas no projeto presença ou no sistema da saúde por exemplo. (Entrevistado 2).
Neste município, nesta gestão, temos mais facilidade para falar com a Saúde do que com a Educação. Acredito que o fato de cada política ter seu acesso próprio aos sistemas de inclusão de dados dificulta a discussão e integração. (Assim) há uma dificuldade de coordenar ações conjuntas. (Entrevistado 6).

Monnerat e Souza (2009) apontam que a promoção de mecanismos que favoreçam fluxos de informações e diálogos entre os setores envolvidos é importante para o desenvolvimento das políticas intersetoriais. Para as autoras “estes aspectos são considerados cruciais para o enfrentamento das diferentes formas de pensar dos atores envolvidos e das disputas de poder que atravessam a concretização de ações intersetoriais” (MONNERAT E SOUZA, 2009, p. 24). Os

entrevistados apontam que a alta rotatividade de funcionários no setor público também é um dificultador do desenvolvimento das gestões intersetoriais. Tal como exposto na fala a seguir:

Encontramos dificuldades na disponibilidade dos servidores envolvidos e a rotatividade de servidores atrapalha nosso trabalho. (Entrevistado 4).

Apenas um município declarou não ter muitas dificuldades em trabalhar intersetorialmente e justifica esse fato pela localização geográfica das três secretarias que favorece a articulação entre as mesmas.

Junto às esferas Saúde, Educação e a Assistência Social não obtivemos muitas dificuldades. No município nós temos de certo, um bom convívio entre as esferas da Saúde e Educação e também, pela estratégica localização destas secretarias, nos facilitam uma ótima interlocução entre os mesmos. (Entrevistado 5).

No município do entrevistado 5 existe a preocupação com a localização das Secretarias de Educação, Saúde e Assistência social. Essa proximidade facilita a relação intersetorial do Programa, visto que é papel do gestor municipal coordenar a relação entre as secretarias municipais de assistência social, educação e saúde “para promover a intersectorialidade necessária ao bom desenvolvimento do PBF.” (BRASIL, 2015, p.27).

Os impactos da articulação intersetorial no acesso dos beneficiários aos direitos sociais nos municípios, pode ser observado nas falas:

Quando essas políticas são realmente integradas facilita muito os encaminhamentos e acompanhamentos. Temos alguns bons exemplos de facilidade de articulação entre um CRAS, um ESF e uma escola, todos em um território bem próximo. Todos ganham, especialmente os usuários. (Entrevistado 6).

Na minha opinião os maiores impactos são: Na assistência social: acesso a documentação básica para pleno exercício da cidadania; Na educação: redução de evasão escolar, e na Saúde: diminuição da taxa de mortalidade infantil. (Entrevistado 1).

Como o programa trabalha com essas três esferas eu entendo que quando há uma boa articulação das mesmas o nível de acesso dos beneficiários aos serviços e vice-versa torna-se mais curto, uma vez que trazemos aos beneficiários uma resposta mais rápida. (Entrevistado 2).

Melhoramento dos índices educacionais e de promoção social. (Entrevistado 3).

O principal impacto da ação intersetorial é o acesso da população às políticas

públicas. Através do cumprimento das condicionalidades, que nada mais são que direitos, podemos perceber que a população, mesmo em situação de pobreza e extrema pobreza, consegue acessar bens e serviços. (Entrevistado 7).

Percebe-se através das falas dos entrevistados 6 e 2 que o impacto depende também da articulação intersetorial entre as próprias políticas sociais. Portanto, não é possível afirmar que sozinho o PBF pode promover a intersetorialidade.

Junqueira (2005, p. 4) afirma que as gestões descentralizadas e interssetoriais para que aconteçam de fato é preciso que haja uma mudança na sociedade como um todo, ou seja, para que isso se “torne realidade é importante formar pessoas para aprenderem a ser cidadãos, a terem consciência de seus direitos, mas também formar cidadãos capazes de lidar com o direito dos outros”.

CONCLUSÃO

O PBF, durante seus dezoito anos de execução, foi considerado o maior exemplo de programa descentralizado e intersetorial do país e referência para outros países como programa de transferência de renda. O estudo direcionado à região metropolitana do RJ permitiu uma compreensão mais aprofundada de como ocorriam as relações descentralizadas e interssetoriais do PBF em nível municipal.

A partir dos questionários aplicados, constatou-se que a gestão do PBF possui uma descentralização distante do previsto pela Constituição Federal de 1988 e muito mais próxima de um padrão gerencialista, onde o governo federal delega funções aos governos estaduais e municipais sem repassar recursos e garantir autonomia para esses entes da federação, como também transfere responsabilidades para determinadas organizações da sociedade civil.

Assim, notou-se com base em Silva (2014) que tem ocorrido uma centralização do poder de decisão na União; desconcentração da responsabilidade; condicionamento do repasse de recursos à análise do desempenho e dos resultados (IGD-M); gestão por contrato; separação entre o núcleo formulador e de

implementação; ferramentas de gestão empresarial que auxilia os órgãos a mensurar metas, objetivos, atividades e resultados entre outras.

O relacionamento intersetorial da equipe PBF também possui limitações e funciona de forma diferente do estabelecido, visto que, de acordo com as falas dos entrevistados, a distribuição de responsabilidades que antes eram do governo Federal para o âmbito municipal, a partir da Constituição Federal, gerou uma sobrecarga para os municípios. Além disso, os gestores e / ou coordenadores apontaram como limite para a execução do PBF a falta de recursos humanos e materiais; a alta rotatividade de funcionários; interesses distintos entre Saúde, Educação e Assistência Social; utilização de sistemas isolados para acompanhamento das condicionalidades, e o desconhecimento dos beneficiários quanto aos seus direitos.

Notou-se que apesar de haver um incentivo para o trabalho intersetorial no PBF, as falas dos coordenadores e/ou gestores remetem ao fato de que os sistemas e recursos disponibilizados pelo governo Federal direcionam as equipes a um trabalho mais fragmentado e competitivo. Pois não é necessária a interlocução entre as três esferas envolvidas na sua utilização dos referidos instrumentos.

Portanto, identifica-se que mesmo reconhecendo os limites estruturais da intersetorialidade, essa também depende das práticas profissionais interdisciplinares e dos processos de trabalho que permitam análises dos problemas sociais e na intervenção sobre eles conforme discutido por Almeida e Alencar (2011). E para que ela ocorra de fato, é preciso que haja uma participação ativa dos cidadãos na execução dessas políticas e que os mesmos tenham conhecimento de seus direitos, de acordo com Junqueira (2005). Acerca das relações intersetoriais e descentralizadas dos Programas de Transferência de renda cabem maiores estudos, visto que a realidade está em movimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de e ALENCAR, Mônica Maria Torres de. *Serviço Social, trabalho e políticas públicas*. SP: Saraiva, 2011.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. bras. Ci. Soc. [online]*. 1999,

BEHRING, Elaine. Crise da UERJ e a campanha em sua defesa. In: *Esquerda Diário*, 2017.

BRASIL, Governo Federal. *Manual de Gestão do Programa Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. 2ª edição (atualizada). Brasília/DF: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2015.

_____. [Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm). Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 9 de janeiro de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm> Acesso: 27/12/2016

BUENO, Nayara Cristina; CARLOTO, Cássia Maria. Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma proposta em construção. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 13-21, Junho, 2015.

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.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: X CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2005.

MARANHÃO, César 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.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 173-180, 2010.

MONNERAT, Giselle Lavinias *Transferência condicionada de renda, saúde e intersectorialidade: lições do programa bolsa família*. Giselle Lavinias Monnerat. Rio de Janeiro: s.n., 2009.

MOTA, Ana Elizabete. *O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo e BRAZ, Marcelo. Estado e questão social no capitalismo dos monopólios. In: *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. *A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. SP: Papel Social, 2014.

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*, 2010, Fortaleza, 2010.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. O BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL: problematizando a transferência de renda condicionada focalizada em famílias pobres no contexto da América Latina. In: *V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 2011.

_____, Maria Ozanira da. O Bolsa Família: intersectorialidade – dimensão central na implementação e nos resultados do Programa. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. *A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. SP: Papel Social, 2014.

SILVA, 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.

_____, 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

_____, Robson Roberto da. Descentralização no Brasil: determinantes que limitam a sua efetivação. *Argum.* (Vitória), v. 8, n. 2, p. 167-180, maio/ago. 2016.

_____, SOUZA, Ingrid Almeida de; TRABUCO, Karem Emanuely Oliveira. INTERSETORIALIDADE: um desafio para as políticas da Seguridade Social no Brasil. In: *VII JORNADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS*. Maranhão, 2015.

STEIN, Rosa Helena. *A descentralização como instrumento de ação política: O caso da Assistência Social*. Brasília/DF. UnB. Dissertação de Mestrado, 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de Proteção Social, Intersectorialidade 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.