PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

MARÍLIA GONÇALVES DAL BELLO

CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS:
OLHARES SOBRE AS DESIGUALDADES TERRITORIAIS

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO
2014

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

MARÍLIA GONÇALVES DAL BELLO

CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS:
OLHARES SOBRE AS DESIGUALDADES TERRITORIAIS

Tese apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social, sob a orientação da Profa. Dra. Mariângela Belfiore Wanderley.

SÃO PAULO
2014

Dal Bello, Marília Gonçalves

Capacidade Protetiva de Famílias: olhares sobre as desigualdades territoriais. Marília Gonçalves Dal Bello; orientadora Profª Drª Mariângela Belfiore Wanderley. São Paulo: PUC-SP, 2014. 219f.

Tese (doutorado – Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social. Área de Concentração Serviço Social, Políticas Sociais e Movimentos Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

1 - Capacidade Protetiva de Famílias 2 - Desigualdades Territoriais

3 - reconhecimento de direitos

BANCA EXAMINADORA

_____

_____

_____

_____

_____

A todos os sujeitos desta pesquisa, que gentilmente me cederam valiosas informações sobre si e suas famílias, viabilizando a construção deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho. Em especial:

A Deus, que nunca permitiu que me sentisse completamente sozinha nesta longa caminhada.

À Profa. Mariângela, pelas orientações, serenidade e incentivo durante todo o processo de elaboração desta tese.

À Profa. Aldaíza, pelos momentos de aprendizagem, trabalho e descontração no NEPSAS. Pela presença firme, motivadora e acolhedora. Pela sabedoria, envolvimento e disposição em se doar na construção de novos conhecimentos.

À CAPES, pelo auxílio bolsa que viabilizou a realização deste estudo no Brasil e também como "bolsista sanduíche" durante o período em que estive na França.

Aos diretores e professores da Unespar/Campus Paranavaí, em especial ao Professor Varella, Ana Patrícia e Evelyn, por terem se ocupado das minhas atividades docentes durante o período de doutorado "sanduíche".

Ao Professor Serge Paugam, que gentilmente me recebeu em Paris como doutoranda.

A Savanna e a Mariana, pela leitura atenciosa e valiosas contribuições para esta tese.

Aos meus familiares, em especial à minha mãe, colo amigo e aconchegante nas horas mais difíceis.

Às minhas colegas de NEPSAS, com quem partilhei tarefas, dúvidas e angústias, mas também muitas risadas e experiências, de modo especial a Sheila, Flavinha, Abigail, Stela, Marcelo e Silvina.

Ao Observatório das Metrópoles de Maringá, pela assessoria na construção e trato do banco de dados. Em especial ao Wesley Furriel, pelo apoio prestado.

A todos os funcionários da Secretaria de Assistência Social (SASC) – Maringá, pela disposição em atender-me sempre que precisei de dado- -informações. Muito obrigada!!

Aos meus queridos amigos da "Maison du Brésil", que carinhosamente me receberam e acolheram em Paris. Pela companhia, pelas nossas descobertas e

estranhamentos, pelos deliciosos jantares na cozinha do 4ª andar. Sergio, Vinicius, Marcelo, Luana, Paloma, Felipe, vocês moram no meu coração.

Às minhas amigas que me tiraram da rotina de longas jornadas de estudo: Liza, Elisa, Mariana, Márcia e Luciana. Obrigada pelos momentos descontraídos que passamos juntas!!

A todos que, de um modo muito especial, contribuíram para que eu concluísse mais essa etapa da minha formação profissional. Muito obrigada!!!

RESUMO

DAL BELLO, Marília Gonçalves. **Capacidade Protetiva de Famílias:** Olhares sobre as Desigualdades Territoriais. Tese (Doutorado em Serviço Social), Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

O presente trabalho tem como tema o estudo da capacidade protetiva de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e seus territórios de vivência, tendo como marco a proteção básica na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004. Como hipótese conjectura-se que os índices da proteção básica na assistência social, bem como os indicativos do PBF, orientadores da gestão da proteção básica na assistência social, inflexíveis e estanques em face das desigualdades territoriais, limitam o fortalecimento da capacidade protetiva de famílias de baixa renda. Para abordagem do tema proposto, elegeu-se como objeto a mensuração e análise das desigualdades socioterritoriais e seus desdobramentos para a capacidade protetiva de famílias de baixa renda. Os caminhos metodológicos que norteiam a construção desta tese baseiam-se em pesquisa de natureza quantitativa e qualitativa, envolvendo levantamento, leitura e síntese de material bibliográfico e documental. E ainda aplicação de questionário a um total de 166 responsáveis pelas famílias beneficiárias do PBF, residentes em sete bairros referenciados ao Centro de Referência da Assistência Social - CRAS Santa Felicidade, localizado na região Sul da cidade de Maringá - PR. A análise das desigualdades interurbanas, sustentada pelo indicador proteção/desproteção social, construído e testado pelo Núcleo de Pesquisa em Assistência Social - NEPSAS/ PUC-SP, como parte da “Matriz da Capacidade Protetiva de Famílias”, possibilita a identificação de um conjunto de demandas que, caracterizadas pela fragilidade de vínculos de cidadania com os equipamentos e serviços de assistência social, saúde e educação, coloca-se como indicativo para o fortalecimento do diálogo intersetorial das políticas públicas, com vistas ao reconhecimento de direitos de famílias de baixa renda.

Palavras-chave: assistência social, capacidade protetiva de famílias, desigualdades territoriais.

ABSTRACT

DAL BELLO, Marília Gonçalves. **Parent Protective Capacity:** prisms on territorial inequality. Thesis (Doctorate in Social Service), Social Service Post Graduated Program, PUC-SP, 2014.

This academic essay is aimed at the study on parent protective capacity of families assisted with the Bolsa Familia welfare program. It is also aimed at the living areas of those families referent to the basic protection in National Politics Welfare PNAS/2004. This thesis statements that the centrality around the indicators that conduct welfare basic protection are inflexible and airtight when facing territorial inequality and thus it restricts protective capacity strengthening of low income families. In order to approach the following essay assignment, the measurement and analysis of socio-territory inequalities and its ramifications towards the protective capacity strengthening of low income families were chosen to be the subject matter of the research. The methodological guidance leading this essay is based on quantitative and qualitative researches which involved mapping, reading and synthesizing bibliographical and documental dada. Besides that, it was given out questionnaires to 166 families' caretakers who receive assistance from the governmental program Bolsa Familia. Those families are distributed among seven neighborhoods belonging to the Santa Felicidade Welfare Reference Center in the Southern region of the city of Maringá in Paraná. The analysis of interurban inequalities supported by the indicator social protection unprotected, built and tested by Welfare Research Centre - NEPSAS/PUC-SP, as part of the "Families Protective Capacity Matrix" made it possible the identification of a demand-driven set characterized by fragile ties of citizenship with welfare apparatus and services, health and education, it is an indicator towards the strengthen of public policies inter-sectorial dialog aiming at the rights acknowledgement of low income families.

Keywords: welfare, parent protective capacity, territorial inequalities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....18

CAPÍTULO I – CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS: DO INDIVIDUAL AO COLETIVO.....32

1.1 A DIMENSÃO COLETIVA DA CAPACIDADE: PARA ALÉM DE AMARTYA SEN.....32

1.2 CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....47

1.3 PROTEÇÃO BÁSICA E PBF: RENDA OU MAIS DO QUE ISSO? 56

1.3.1 Condicionalidade, punição ou meio de agir?.....73

CAPÍTULO II – DESIGUALDADE TERRITORIAL EM MARINGÁ: MÉTRICAS DE PROTEÇÃO.....87

2.1 CIDADE DE MARINGÁ: A ESCALA MUNICIPAL.....89

2.2 MARINGÁ NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: MUNICÍPIO DE GRANDE PORTE.....94

2.3 ESCALA DOS SETORES CENSITÁRIOS: UM ESTUDO DE UNIDADE DE VIZINHANÇA.....102

2.3.1 O CRAS Santa Felicidade.....104

2.3.2 As escolas de ensino fundamental e médio.....110

2.3.3 UBS Cidade Alta e UBS Jardim Universo.....123

CAPÍTULO III – (DES)PROTEÇÃO SOCIAL: OS SUJEITOS DA PESQUISA E SUAS FAMÍLIAS.....135

3.1 OS SUJEITOS DA PESQUISA E SUAS FAMÍLIAS.....137

3.2 PAIF: com “o que contam” as famílias na assistência social?.....148

3.3 SERVIÇO DE EDUCAÇÃO BÁSICA: COM O QUE CONTAM AS FAMÍLIAS?.....158

3.4 SERVIÇO DE SAÚDE BÁSICA: COM O QUE CONTAM AS FAMÍLIAS?.....176

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....193

FONTES E BILBIOGRAFIA.....201

LISTA DE QUADROS, FIGURA E IMAGEM

Quadro 1 - Universo e Amostra dos sujeitos da pesquisa.....30
Quadro 2 - Evolução do gasto federal por função (em bilhões de reais) – Número-índice 2000=100.....58
Quadro 3 - Motivos da baixa frequência escolar.....76
Quadro 4 - Relação de zonas e bairros da cidade de Maringá.....91
Quadro 5 - Índices e Indicadores da proteção básica na assistência social.....96
Quadro 6 - Distância entre os bairros estudados e o CRAS Santa Felicidade.....104
Quadro 7 - Distância entre bairros estudados e suas escolas de referência.....111
Quadro 8 - Distância entre os bairros estudados e sua UBS de referência.....124
Quadro 9 - Origem dos equipamentos públicos de proteção básica e dos bairros estudados.....132

Figura 1 - Eixos da abordagem socioterritorial.....19

Imagem 1 - Cidade de Maringá.....89

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Sexo dos entrevistados.....138
Gráfico 2 - Motivo da constituição familiar.....139
Gráfico 3 - Grau de escolaridade dos entrevistados.....140
Gráfico 4 - Situação ocupacional do entrevistado.....141
Gráfico 5 - Benefícios recebidos.....142
Gráfico 6 - Média dos valores pagos pelo PBF às famílias beneficiárias.....144
Gráfico 7 - Período das famílias como beneficiárias do PBF.....145
Gráfico 8 - Incidência de cortes e bloqueios de benefícios pagos pelo PBF.....146
Gráfico 9 - Conhecimento do CRAS pelas famílias.....150
Gráfico 10 - Disponibilidade de serviços e benefícios no CRAS.....151
Gráfico 11 - Participação das famílias no Serviço de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários.....154
Gráfico 12 - Dificuldades da família na relação com o CRAS Santa Felicidade.....155
Gráfico 13 - Indisponibilidade de vagas próximo ao local de moradia.....161
Gráfico 14 - Transporte público até as unidades escolares.....163
Gráfico 15 - Distância como fator de dificuldade para os estudos.....164
Gráfico 16 - Famílias que acompanham crianças ou adolescentes até a escola.....166
Gráfico 17 - Aprendizagem como fator de dificuldade de acesso aos estudos.....167
Gráfico 18 - Apoio da escola ante as dificuldades de aprendizagem.....169
Gráfico 19 - Contato telefônico em caso de falta nas escolas.....172
Gráfico 20 - Abandono escolar.....173
Gráfico 21 - Participação em reuniões nas escolas.....175
Gráfico 22 - Frequência de famílias nas UBSs.....179
Gráfico 23 - Distância como fator de dificuldade para alcançar a UBS.....180
Gráfico 24 - Acompanhamento da Saúde de Crianças.....181

Gráfico 25 - Mulheres grávidas.....182
Gráfico 26 - Realização de pré-natal por mulheres gestantes.....183
Gráfico 27 - Dificuldade no agendamento de consulta médica na UBS.....184
Gráfico 28 - Atendimento domiciliar pelo ESF.....185

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Famílias que registraram recursos à gestão municipal do PBF e acompanhadas pela política de assistência social.....107
Tabela 2 - Indicativos de descumprimento de condicionalidade na educação.....112
Tabela 3 - Efeitos punitivos do descumprimento de condicionalidades na educação.....113
Tabela 4 - Indicativos de famílias não acompanhadas pela ESF.....125

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização: Maringá e territórios de abrangência da pesquisa.....93
Mapa 2 - Territórios estudados e equipamentos públicos de referência.....103
Mapa 3 - Percentual de famílias beneficiadas do PBF por bairro.....105
Mapa 4 - Número de crianças com idade entre 6 e 9 anos nos bairros analisados e raio de abrangência indicado das escolas municipais.....116
Mapa 5 - Número de crianças com idade entre 10 e 14 anos nos bairros analisados e raio de abrangência indicado da escola estadual.....119
Mapa 6 - Número de adolescentes com idade entre 15 e 17 anos nos bairros analisados e raio de abrangência indicado da escola estadual.....121
Mapa 7 - Número de mulheres com idade entre 14 e 44 anos nos bairros analisados.....127
Mapa 8 - Número de crianças com idade entre 0 e 7 anos nos bairros analisados e raio de abrangência indicado das USBs.....129
Mapa 9 - Localização dos sujeitos entrevistados e suas famílias.....137

LISTA DE SIGLAS

Amusep – Associação dos municípios do Setentrião Paranaense
CadÚnico – Cadastro Único
CEDEST – Centro de Estudo e Desenvolvimento Social
CEDEP – Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento Social
CIACA – Centro Integrado de Atividades Culturais e Artistica
CIT – Comissão Intergestora Tripartite
CNAS – Conselho nacional de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
EHSS – École des Hautes Études en Sciences Sociales
ESF – Estratégia Saúde da Família
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia de Estatística
IDF – Índice de Desenvolvimento Familiar
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IGD-SUAS – Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
Inepe – Instituto nacional de estudo e pesquisa educacional
IPDHM – Índice de Desempenho Municipal
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
NEPSAS – Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MS – Ministério da Saúde
NOB – Norma Operacional Básica da Assistência Social
PAIF – Serviço de Atendimento Integral a Família
PBF – Programa Bolsa Família
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNUD – Programa das Nações Unidas
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PUC – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RI – Relatório de Informações
RMM – Região Metropolitana de Maringá

Senarc – Secretaria de Renda e Cidadania

SASC – Secretaria de Assistência Social e Cidadania

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SEDUC – Secretaria de Educação de Maringá

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UBS – Unidade Básica de Saúde

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciências e Cultura

INTRODUÇÃO

Este trabalho de pesquisa parte do tema capacidade protetiva de famílias beneficiárias do PBF e seus territórios de vivência, tendo como foco a operacionalização do programa pela proteção básica da assistência social. Como objeto de estudo elegeu-se a mensuração e análise das desigualdades socioterritoriais e seus desdobramentos para as ações voltadas para a capacidade protetiva de famílias em seus territórios de vivência.

Considera-se, para tanto, a hipótese de que os índices e indicadores da proteção básica na assistência social, bem como os indicativos do PBF, orientadores da gestão da proteção básica na assistência social, são insuficientes para nortear o fortalecimento da capacidade protetiva de famílias. Inflexíveis às desigualdades territoriais, esses indicadores reforçam perspectivas individuais, limitando a política de assistência social na identificação das multideterminações da pobreza e, logo, no reconhecimento de direitos, almejados pelo fortalecimento intersetorial, no diálogo com as políticas setoriais como são as de educação e saúde.

O conceito de capacidade protetiva de famílias, apesar de ainda inacabado na PNAS/2004, ao ter como uma das principais diretrizes a matricialidade sociofamiliar, sustenta-se como objeto analítico e de ação da assistência social, ao passo que se coloca como desafio à construção de novos conhecimentos (SPOSATI, 2009b). Nas palavras da autora,

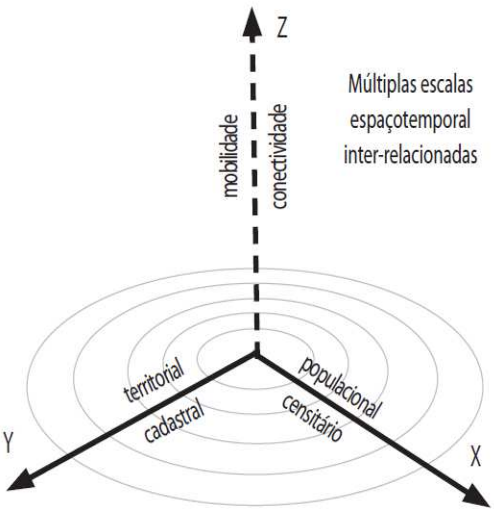
> No caso, a família é um sujeito coletivo e não só a soma de seus membros ou a visão de um deles. Ainda temos um “vácuo de conhecimento” sobre essa questão. Temos que ter a coragem de aprofundar o conhecimento e o alcance possível de resultados sobre essa modalidade de proteção [...]. (SPOSATI, 2009b, p.157)

Está em questão um novo campo de saber: o significado da capacidade protetiva de família, o âmbito dessa proteção e as fragilidades e riscos sociais a que a própria família e seus membros estão sujeitos (SPOSATI, 2009c, p.19).

Com base em procedimentos metodológicos construídos e testados pela equipe do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - NEPSAS/PUC-SP, a capacidade protetiva de famílias é considerada como resultante de um balanço entre as demandas de proteção social intrafamiliar a partir do território onde vivem. Parte-se da concepção de que, para além das possibilidades configuradas em cada unidade familiar, as condições objetivas do lugar onde vivem, a oferta que esse território lhes garante demarcam uma aproximação com o que se pode denominar de "possibilidades" da capacidade protetiva de famílias. De modo sintético, considera-se como capacidade protetiva de famílias a "avaliação das condições da família em se proteger das dificuldades da vida a partir do território onde vive" (NEPSAS, 2011a, p.03).

Na figura apresentada a seguir encontra-se ilustrado, segundo estudos de Ramos (1997), o movimento analítico que dá sustentabilidade à metodologia que embasa o estudo da capacidade protetiva de famílias, como as beneficiárias do PBF, delimitadas para esta tese.

Figura 1 - Eixos da abordagem socioterritorial



Os eixos "território" e "família", longe de se constituírem indicadores estáticos, exigem um terceiro eixo perpendicular, o qual revela informações sobre

mobilidade tanto espacial como social das populações em seus territórios (RAMOS, 2009, p.77).

> Pode-se dizer que as características socioeconômicas de um determinado território se revelam a partir da composição dos dados populacionais censitários e dos dados dos territórios cadastrais. O fato é que quando se estabelecem estas duas categorias como eixos necessários a uma abordagem socioterritorial surge a necessidade de um novo eixo, perpendicular, contendo a informação sobre a mobilidade tanto espacial como social das populações em seus territórios. As pessoas circulam criando redes de relacionamento em diferentes esferas da vida individual em diferentes escalas territoriais e temporais. Este novo eixo poderia representar uma alternativa para capturar a dimensão relacional revelando a espessura subjetiva do território nas cartográficas tradicionais. (RAMOS, 2009, p.77)

A partir dos estudos desenvolvidos pelo NEPSAS, a abordagem do objeto proposto, norteada pelos eixos “família” e “território”, possibilita a composição de um conjunto de condições objetivas e subjetivas a serem consideradas para o fortalecimento da proteção social de famílias de baixa renda em territórios intraurbanos da cidade de Maringá - PR.

A PNAS-2004, organizada por níveis de proteção[1], vinculada ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ao propor-se a capacitar e fortalecer famílias no enfrentamento das situações advindas da pobreza, orienta-se pela perspectiva do desenvolvimento humano e social, tendo como fim a autonomia ante as imposições da pobreza. Com base nos estudos de Amartya Sen, a noção de autonomia refere-se ao reconhecimento de direitos levando em conta a produção de respostas quantificadas e qualificadas com vistas à satisfação às necessidades humanas (DOYAL, GOUGH, 1994).

Caminhar nessa direção significa retomar, segundo pauta a PNAS/2004, o sentido da pobreza em suas multideterminações, que, manifestas por desproteções ou incertezas de provisão de proteção social, evidenciam demandas a serem respondidas pela política de assistência social.

A proteção básica na assistência social, ao abranger em seu campo interventivo a operacionalização do PBF, tem na provisão da renda o seu principal

[1] A política de assistência social organiza-se por níveis de proteção, sendo eles: Nível Básico, de Média Complexidade e Alta Complexidade.

foco. O que reforça uma persistente compreensão da pobreza como decorrente da ausência de renda. Essa perspectiva, diante da premissa central da política de assistência social calcada na capacidade protetiva de famílias, coloca como primeiro desafio ultrapassar a ausência de renda como principal manifestação da pobreza a exigir proteção social. Para além da segurança de renda, o reconhecimento das seguranças de acolhida e de convívio, vinculado às funções de proteção social, de vigilância e de direitos socioassistenciais, impõe-se como essencial na proteção básica da assistência social – a expansão e o reconhecimento extensivo de equipamentos e serviços socioassistenciais a todos os que dele necessitarem (SPOSATI, 2009b).

A construção de metodologias com foco no reconhecimento de desigualdades territoriais, capazes de ultrapassar indicadores abrangentes – como o Índice SUAS, o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-SUAS) e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) –, coloca-se como um dos principais desafios a serem vencidos com vistas ao fortalecimento da capacidade protetiva de famílias de baixa renda. Conforme atesta Koga (2009), apesar dos avanços obtidos com a construção de um conjunto informacional em um campo até então carente de ferramentas para captura, armazenamento, tratamento e análise de dados, o que se tem produzido é ainda insuficiente para aproximar o poder público de respostas às heterogeneidades de territórios e famílias.

Januzzi (2001, p.15) define indicador social como uma medida, em geral quantitativa, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, na medida em que traduz em dados numéricos tangíveis e operacionais diversas dimensões da dinâmica da realidade social. É importante ressaltar que os indicadores orientam análises da realidade, tendo em vista intencionalidades presentes na construção de olhares direcionados à interpretação de um dado contexto. Segundo Valarelli (2008, p.05), “os indicadores têm a capacidade de produzir imagens ou mensagens, ampliando ou modificando a percepção que as pessoas têm do mundo”. Assim, podem referir-se à totalidade da população ou a grupos sociodemográficos específicos, dependendo dos interesses idealizados.

Ao criticar técnicas generalistas no trato de dados estatísticos, Besson (1995, p.29-32) ressalta a existência de possíveis armadilhas na decodificação de

uma determinada realidade. Segundo o autor, técnicas foram criadas de modo a melhorar o custo e a qualidade da observação, como, por exemplo, a amostragem, que consiste na observação de uma parte da população (a amostra). Estuda-se, assim, uma população restrita e estende-se à população total o resultado dessa amostra. Nesse sentido, conclui o autor, “as estatísticas são imagens de síntese que representam não situações individuais, mas a média dessas situações”. O autor renuncia à observação das estatísticas como medida fotográfica, pois se fossem apenas um reflexo da realidade disporiam de um critério de verdade – a exatidão –, e “não é este o caso: elas não provêm da conotação, mas da denotação, pois é o contexto, o contorno, que determina seu sentido” (p.52).

Propõe assim o autor a compreensão e o estudo do processo de observação estatística enquanto meio de entender o contexto no qual são produzidos os dados, pressupondo a construção de olhares focados a partir de uma dada realidade. Assim, as características envolvidas no processo de produção de indicadores e os diálogos que se estabelecessem a partir deles podem gerar novas informações, muitas vezes mais ricas que aquelas inerentes aos indicadores. Nesse sentido, completa Januzzi (2001, p.12), “[...] uma cifra estatística isolada é como poste de luz queimada: pode servir como apoio, mas sozinho não ilumina nada”.

As respostas às desproteções sociais inserem-se, assim, como condição para o poder de agir de famílias, agregando à noção de capacidade olhares aprofundados sobre as cidades e seus territórios, que, permeados por relações de proteção e desproteção, expressam, segundo Santos e Silveira (2001), “lugares de luz”, iluminados pelo reconhecimento de desproteções, e “lugares opacos”, demarcados pela lentidão, pela precariedade e/ou pela ausência de reconhecimento de direitos às famílias, entre as quais aquelas beneficiárias do PBF.

Além do desafio de ultrapassar indicadores na proteção básica, fortalecer a capacidade de proteção de famílias beneficiárias do PBF implica, para a assistência social, transpor indicativos do PBF. Esses indicativos, orientadores da gestão das políticas públicas, são regidos por documentos, entre eles a Instrução Operacional Conjunta nº 19 e a CIT[2] nº 07 de 2009.

[2] Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios de Transferência de Renda no âmbito do Sistema único de Assistência Social.

Criado pela lei 10.836/2005 e regulamentado pelo decreto 5.209/2004, o PBF caracteriza-se como principal programa de transferência de renda no Brasil, inserindo-se também como um dos principais benefícios da proteção social básica na assistência social. Constitui-se como programa condicionado de renda, destinado a famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, cujo rendimento[3] varia entre R$ 70,00 e R$ 140,00.

As condicionalidades abrangem um conjunto de deveres a serem cumpridos na educação e saúde pelas famílias beneficiárias do PBF como exigência para se manterem no programa. É dever, por exemplo, o acompanhamento da saúde de mulheres gestantes e nutrizes entre 14 e 44 anos e de crianças entre 0 e 7 anos de idade – manutenção da vacina em dia e acompanhamento de peso. A portaria interministerial do MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, institui como condicionalidade na assistência social a frequência mínima de 85% das crianças com até 15 anos em situação de risco e/ou retirada do trabalho infantil nos serviços de convivência familiar e comunitária. Entretanto, essa condicionalidade ainda não incorre em efeito punitivo.

O descumprimento de condicionalidades é registrado pelos serviços de educação mediante justificativas de famílias pela ausência de crianças e adolescentes na escola, e pelos serviços de saúde pelo não comparecimento à UBS ou pela não localização de famílias pelas Equipes de Saúde da Família (ESF), constituindo-se como indicativos de descumprimento de condicionalidades no PBF. Orientados por perspectivas individuais, esses indicativos responsabilizam e punem as famílias, atribuindo-lhes a responsabilidade pelo descumprimento das condicionalidades exigidas pelo programa. Essa perspectiva, na contramão da premissa protetiva da política de assistência social, exige um focar de lentes sobre as desigualdades e desproteções que envolvem famílias e territórios.

Com o propósito de avançar rumo à construção de medidas a partir das desigualdades territoriais presentes nas diversas escalas intraurbanas, elegeu-se como objetivo geral mensurar e analisar as desigualdades socioterritoriais e seus

[3] Segundo informativo n º 144 de maio de 2014, divulgado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), os novos limites para concessão do Bolsa Família passam de R$ 70,00 para R$ 77,00 e de R$ 140,00 para R$ 154,00.

desdobramentos para a capacidade protetiva de famílias em seus territórios de vivência.

O objetivo geral estrutura-se pelos seguintes objetivos específicos: 1) analisar o conceito de capacidade como meio de agir; 2) estudar a concepção de capacidade protetiva de famílias a partir dos pressupostos norteadores da política de assistência social; e 3) analisar, a partir das desigualdades intraurbanas, métricas que possibilitem identificar provisões e reconhecer equipamentos e serviços como elementos da capacidade protetiva de famílias.

O estudo das desigualdades territoriais, centrado em mensurar ofertas e certezas com as quais as famílias podem contar para se proteger, ancora-se em reflexões teóricas e estudos sobre capacidade e vínculos sociais desenvolvidos, respectivamente, pelos autores Amartya Sen e Surge Paugam. As reflexões sobre relações de proteção e desproteção territoriais têm interfaces ainda com vivências de pesquisas realizadas no NEPSAS, por cerca de um ano e meio (2011-2012). Experiências essas que, somadas à prática docente por cerca de nove anos nas disciplinas Política social e Seguridade social, bem como nas disciplinas Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e Estágio Supervisionado I e II, em muito contribuíram para o aprimoramento dos caminhos a serem percorridos na construção desta tese.

Entre as premissas que orientam as pesquisas desenvolvidas pelo NEPSAS destaca-se a preocupação com meios coletivos de proteção social, distanciando-se da concepção da renda como proteção. Para tanto, estudos empreendidos por esse núcleo de pesquisa, associam renda ao limitado acesso ao mercado e consumo de mercadorias. Por consequência, capacidade protetiva teria relação estreita com consumo, e não com aquisições no âmbito da política de assistência social.

Desse modo, esta tese busca distanciar-se da compreensão da pobreza como decorrente da desproteção vinculada à renda, defendendo que tem proximidades com perspectivas protetivas relacionais. Sendo assim, as reflexões sobre vínculos de proteção empreendidas durante o período como pesquisadora do NEPSAS colocam-se como referências para a construção da categoria capacidade.

Esses referenciais teóricos, ao longo do processo de doutoramento, foram sendo lapidados e aprofundados, o que foi oportunizado, entre outras, pela experiência de seis meses (setembro de 2012 e março de 2013) como doutoranda

com “Bolsa Sanduíche” na École des Hautes Études en Sciences Sociales - EHESS na cidade de Paris[4]. Essa vivência possibilitou o aprofundamento das reflexões sobre proteção associada à capacidade como poder de agir. O que desencadeou a percepção de pontes a serem construídas com os estudos de Amartya Sen, cuja ênfase nas capacidades individuais complementa-se pela perspectiva coletiva de capacidade como poder de agir defendida por Bénédicte Zimmermann.

A apropriação de referenciais de autores cujos estudos não têm o Brasil como centro exige ponderações ao serem empregados para análise do contexto brasileiro. Estudos de Sposati (2007) e Kowarick (1981, 2009), a respeito da presença de um incipiente sistema de proteção social, possibilitam destacar que as fragilidades ou inexistência dos vínculos de cidadania no país impõem como desafio para a provisão de meios de agir a construção e fortalecimento de direitos ainda não reconhecidos.

Às possibilidades de aprimoramento teórico sucederam-se aquelas que me aproximaram ao trabalho de campo desenvolvido no NEPSAS. No segundo semestre de 2011, quando iniciei minha participação no Núcleo, acompanhei a revisão final do questionário que foi aplicado a 510 famílias beneficiárias de programas de transferência de renda residentes em 12 territórios periféricos da região metropolitana da cidade de São Paulo. Nesse processo também tive a oportunidade de participar da sistematização e análise dos dados coletados junto às famílias de baixa renda pesquisadas, bem como do início da construção dos descritores constitutivos da “Matriz de Indicadores da Capacidade Protetiva de Famílias”, resultado-síntese da pesquisa proposta pelo Núcleo.

Sustenta a matriz analítica a decomposição do conceito de capacidade protetiva em sete descritores, sendo eles[5]: 1) a relação entre provedor e

[4] O período fora do país foi parte das atividades previstas no projeto “Território urbano e vínculos sociais: presença, no próprio bairro, de recursos de proteção e reconhecimento social para fazer frente às incertezas da vida”, desenvolvido entre a instituição parisiense EHSS e a PUC/SP, vinculado ao acordo Capes/Cofecub, sob coordenação dos professores Aldaíza Sposati e Serge Paugam.

[5] No caminhar da construção dos elementos objetivos e subjetivos que compõem a capacidade protetiva de famílias, em 2013, foi introduzido o descritor “provisão de cuidados de saúde aos membros da família”, em um movimento de fusão dos indicadores 1 e 2. Com a composição desses indicadores, pesquisadores do NEPSAS trabalharam na constituição do Índice Territorial de Proteção Social (ITPS). O índice volta-se a contemplar quatro grandes temas: 1- família, com variáveis do censo, que inclui, além da composição de renda, variáveis como a escolaridade; 2- a habitação e suas condições de infraestrutura e a presença de habitação considerada como subnormal; 3- território

dependente; 2) a relação quantitativa/qualitativa entre a condição de provisão e a intensidade das desproteções sociais; 3) a segurança do trabalho em face da renda familiar; 4) o alcance do desenvolvimento da escolaridade; 5) a segurança de habitação e a qualidade de habitabilidade; 6) a segurança ambiental e integração urbana; e 7) a qualidade de vida e cidadania da família e do conjunto das famílias de um território.

Esse conjunto de indicadores dá sustentação às perspectivas operacionais da capacidade protetiva de famílias, que, para além da renda, define-se pela resultante de um balanço entre as possibilidades de provisão e as desproteções sociais decorrentes das fragilidades de vínculos de cidadania, mesuradas a partir das heterogeneidades dos territórios e das famílias.

Conforme esclarece Sposati (2011, p.10), “propõe-se como ferramenta básica de análise e métrica da capacidade protetiva de uma família a ‘Matriz de Indicadores da Capacidade Protetiva de Famílias’. A aplicação da matriz pode ocorrer quer individualmente, quer coletivamente para o conjunto de famílias que vivem em um dado território”.

Como parte dos procedimentos metodológicos adotados nesta tese, delimitou-se para organização dos dados da pesquisa de campo o descritor “a relação entre provisão quantitativa e qualitativa de equipamentos e serviços públicos”. Sustentam a análise do descritor estudos acerca da densidade dos vínculos sociais, como são os vínculos de cidadania, desenvolvidos por Serge Paugam (2008), baseados nas relações de certezas *versus* incertezas com as quais as famílias podem ou não contar para se protegerem.

Para a realização da pesquisa de campo foram determinados sete territórios intraurbanos da cidade de Maringá - Paraná, referências de atuação da proteção básica do Centro de Referência da Assistência Social - CRAS Santa Felicidade. As relações entre proteção e desproteção, mensuradas a partir do movimento de uso das famílias de baixa renda com seus bairros de moradia, possibilitam a composição de um conjunto de condições objetivas e subjetivas componentes da capacidade protetiva de famílias.

---

com duas observações, a infraestrutura instalada e a presença de área de risco; e 4- os serviços disponíveis, calculando a distância de cada um dos 18.300 setores censitários, onde vive um conjunto de cerca de 300 famílias, para os serviços sociais públicos como creche, escola infantil, Unidade Básica de Saúde (UBS), escolas de ensino básico.

Para constituição do eixo família, foram utilizados dados populacionais por setor censitário, recortados segundo as faixas etárias sobre as quais recaem as condicionalidades do PBF na saúde e educação. Na educação foram considerados os seguintes recortes de idade: crianças de 6 a 9 anos e de 10 a 14, público-alvo dos anos iniciais e finais no ensino fundamental, e adolescentes de 15 a 17 anos, população-alvo do ensino médio. Na saúde, as idades selecionadas foram mulheres de 14 a 44 anos e crianças entre 0 e 7 anos.

Para composição dos eixos território e família, foram utilizados ainda dados disponibilizados pela gestão do PBF em Maringá, no que diz respeito ao acompanhamento das condicionalidades na educação e saúde por um período de um ano (março a novembro de 2013).

Dos relatórios na educação, territorializados por bairros, foram extraídas informações sobre as justificativas de faltas, registradas nas unidades escolares, de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos. Desses relatórios foram também coletados dados sobre sanções aplicadas decorrentes do descumprimento de condicionalidades.

Na saúde, os relatórios são mais amplos. Territorializados por área de abrangência das UBSs, a identificação de informações por bairro demandou consulta aos endereços das famílias beneficiárias do PBF, segundo o Número de Identificação Social - NIS/CadÚnico (consultado em um CRAS da cidade de Maringá). Os dados colhidos dos relatórios da saúde não trazem, como na educação, informações detalhadas sobre os motivos que levaram ao descumprimento de condicionalidades, restringindo-se a apontar famílias acompanhadas ou não pelas UBSs e equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF).

Figuram ainda entre os dados analisados informações disponibilizadas nos sites de órgãos gestores da política de assistência social (SASC), da política de educação (Secretaria Municipal de Educação - SEDUC) e da política de saúde (Secretaria Municipal de Saúde de Maringá). Para complementação das informações, foram realizados contatos com responsáveis pela gestão e execução das políticas de assistência social, saúde e educação.

No eixo território foram sistematizados dados sobre os equipamentos e serviços de assistência social, saúde e educação. Pelo estudo de unidade de vizinhança, desenvolvido pelos autores Santos (1998) e Campos Filho (2003), foi possível, mediante movimento relacional dos eixos família e território, mensurar as distâncias entre local de moradia e equipamentos públicos, bem como as iniquidades decorrentes da presença/ausência de equipamentos públicos, em contraste com a concentração populacional e as políticas de educação e saúde.

Os eixos território e família revestem-se ainda de dados extraídos das entrevistas com os sujeitos da pesquisa, delimitados por serem responsáveis por famílias beneficiárias do PBF. As informações prestadas referem-se a si e à sua família. As entrevistas ocorreram no período de dois meses – entre abril e junho de 2013 –, totalizando a aplicação de 166 questionários, compostos por questões estruturadas fechadas e abertas, foram realizadas nos locais de residência das famílias beneficiárias do PBF.

Segundo Minayo (1993), de acordo com a forma como se estrutura a entrevista, ela pode ser de vários tipos, os quais são resumidos em “estruturados” e “não estruturados”. Nesta tese o questionário aplicado caracteriza-se por questões estruturadas abertas e fechadas, em que a escolha do informante está condicionada a múltiplas respostas apresentadas pelo entrevistador.

Como metodologia de pesquisa adotou-se a combinação de pesquisa quantitativa e qualitativa, uma vez que os “dados quantitativos e qualitativos não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (MINAYO, 2004). Desse modo, os dados quantitativos, analisados na relação com os territórios de vivência das famílias beneficiárias do PBF, possibilitam aproximações com a “tarefa central das ciências sociais – a compreensão da realidade humana vivida socialmente” (MINAYO, 2004, p.23).

O questionário aplicado, composto por três blocos de questões, foi recortado de um conjunto de 35 blocos que compôs o instrumental de pesquisa empregado em 2011, sob supervisão do NEPSAS, a um total de 510 famílias beneficiárias de programas de transferência de renda residentes em 11 territórios periféricos da região metropolitana da cidade de São Paulo. Os três blocos contemplaram

questões relacionadas à caracterização dos sujeitos da pesquisa e de suas famílias, bem como a relação da família com os serviços de assistência social, saúde e educação.

Para a recolha e sistematização dos dados censitários, para a organização dos mapas de localização e distâncias entre equipamentos públicos e locais de moradia de crianças, adolescentes e mulheres, e para a tabulação e organização do banco de dados em SPSS, foi imprescindível a assessoria prestada pelo Observatório das Metrópoles de Maringá, vinculado à Universidade Estadual de Maringá (UEM).

O trabalho árduo de busca dos endereços residenciais dos sujeitos da pesquisa, distribuídos por sete bairros, foi recompensado pela receptividade e disponibilidade de todos os entrevistados na concessão das informações solicitadas. Para a aplicação dos 166 questionários, foi indispensável a colaboração de duas auxiliares de pesquisa com formação em Serviço Social.

Como critério para delimitação dos bairros estudados, o ponto de partida foram informações do Diagnóstico Social de Maringá. Construído em 2009 como ferramenta para gestão da política de assistência social, os mapas que compõem o diagnóstico são subdivididos em 15 zonas administrativas, representativas do espaço urbano de Maringá. A zona H apresentou-se como sendo a maior em extensão e proporção de famílias beneficiárias do PBF. Para localização das famílias, tomou-se como referência a lista de pagamento do PBF referente ao mês de março de 2014 – por ser esse o mês que antecedeu o início da pesquisa de campo. Pelos endereços das famílias foi possível chegar aos bairros que compõem os territórios da pesquisa.

A partir de um universo de 683 famílias beneficiárias do PBF, distribuídas por 28 bairros, do total de 35 apontados como sendo de abrangência do CRAS Santa Felicidade. Como resultado, após aplicação de cálculo estatístico para definição de amostra, com margem de erro de 5%, obteve-se um montante de 166 famílias, distribuídas em sete bairros. Considerou-se ainda para definição da amostra, os bairros com concentração amostral acima de 10 famílias, e que estão localizados na Zona H conforme demonstrado no quadro 1.

Quadro 1 - Universo e Amostra dos sujeitos da pesquisa

	Territórios em estudo	Universo	Amostra
01	Conjunto Habitacional Cidade Alta	83	29
02	Parque Tarumã	74	25
03	Residencial Tarumã	48	17
04	Jardim Universo	66	23
05	Núcleo Habitacional Santa Felicidade	81	28
06	Conj. Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto	54	19
07	Jardim Ipanema	72	25
	Total	**478**	**166**

Fonte: Folha de pagamento do programa Bolsa Família (mês de março de 2014)

A delimitação da amostra dos sujeitos da pesquisa, responsáveis pelas famílias beneficiárias do PBF, abrangeu aplicação de método quantitativo – margem de erro 5%. Para o cálculo do tamanho amostral (*n*) foi considerada a expressão:

$$n \geq \frac{\left[z_{\left(1-\frac{\alpha}{2}\right)}\right]^2 Np(1-p)}{\left[z_{\left(1-\frac{\alpha}{2}\right)}\right]^2 p(1-p) + (N-1)e^2}$$

Esta expressão é utilizada para levantamentos amostrais em que as questões admitem respostas qualitativas. É corrigida a partir do tamanho da população (N). $\left[z_{\left(1-\frac{\alpha}{2}\right)}\right]$ indica um valor obtido a partir da distribuição normal que depende do nível de significância α fixado previamente; *p* remete a alguma informação a priori da proporção a ser investigada; *e* indica a margem de erro esperada pelo pesquisador. **Resultados:** assume-se total ignorância a priori sobre *p*, ou seja, *p=50%*; N = 553 (fornecido pelo pesquisador); e $\left[z_{\left(1-\frac{\alpha}{2}\right)}\right] = 1{,}96$, que implica um nível de significância $\alpha = 5\%$.

Como existe a divisão de extratos, bem como a necessidade de alocação proporcional, utilizou-se como critério para o cálculo do tamanho amostral de cada bairro:

$$n_i \geq \frac{N_i}{N} n$$

Em que N_i é o tamanho de cada estrato e n_i, o tamanho amostral de cada estrato. Como os tamanhos de amostra n_i foram arredondados para o maior inteiro, a soma destes poderá ser maior que *n*. Os tamanhos de n_i são apresentados no arquivo proporcional.xls.

Esta tese encontra-se organizada em três capítulos. No primeiro capítulo aborda-se a concepção de capacidade, que, calcada em Amartya Sen, suscita diálogos com abordagens que, ao aproximar capacidade de poder de agir, indicam completudes a serem consideradas na discussão empreendida pelo autor. Esse conteúdo inicial, ao prezar o trânsito do individual para o coletivo no âmbito da proteção social, se insere como subsídio à discussão sobre capacidade protetiva de famílias no âmbito da política de assistência social.

No segundo capitulo, tendo como enfoque a cidade de Maringá, realiza-se um estudo em escalas que, norteado pela reflexão acerca de indicadores sinalizadores de médias da cidade e aqueles intraurbanos, possibilita a identificação de desiguais provisões nos bairros de referência do CRAS Santa Felicidade, revelando desproteções quantitativas a serem mensuradas e respondidas no campo de atuação da proteção básica.

No terceiro capítulo a análise do conteúdo dos questionários aplicados aos sujeitos da pesquisa, em um movimento de explicitação das relações das famílias com os serviços públicos de assistência social, educação e saúde, possibilita um maior aprofundamento sobre os elementos objetivos e subjetivos decorrentes das proteções x desproteções mensuradas pelas fragilidades de vínculos das famílias de baixa renda com equipamentos e serviços.

CAPÍTULO I – CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS: DO INDIVIDUAL AO COLETIVO

Ao discutir a capacidade protetiva de famílias com foco na assistência social, este capítulo tem como objetivo abordar a dimensão coletiva da capacidade. O intuito é ultrapassar perspectivas individuais, cuja centralidade recai sobre as liberdades de escolha, centrando-se nas heterogeneidades e nas diversidades que envolvem as respostas frente à pobreza.

A discussão sobre capacidade abrange os estudos de Amartya Sen, cujas proposições individuais à liberdade sugerem complementações no campo coletivo no que diz respeito ao reconhecimento normativo constitutivo do poder de agir. As informações daí emanadas favorecem o reconhecimento de direitos, bem como sua inserção na flexibilidade dos contextos, permeados pelas relações com os sujeitos.

A análise das ideias do autor e suas reflexões, que objetivam ultrapassar a prevalência individual na discussão de capacidade, apoia-se nos estudos sociológicos de autores[6] como Zimmermann (2008), Munck (2008), Farvaque (2008) e Ferreras (2008). Vinculados à École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de Paris, esses pesquisadores dedicam-se a “completar incompletudes” de Sen, cujo intuito é ultrapassar distâncias entre recursos e realizações na condução da vida desejada. A inserção do coletivo na discussão de capacidade permite uma ampliação da perspectiva das liberdades individuais, possibilitando estreitar laços entre o teórico e o empírico, dando sentido à operacionalidade da capacidade.

1.1 A DIMENSÃO COLETIVA DA CAPACIDADE: PARA ALÉM DE AMARTYA SEN

Amartya Sen, nos anos de 1980, ao sistematizar estratégias para o que concebe como “desenvolvimento como liberdade”, critica as abordagens sobre pobreza baseadas unicamente na renda e nas utilidades e propõe reflexões que aliam desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano. Segundo o autor,

[6] O texto descrito com base no diálogo dos estudos de Amartya Sen com as reflexões dos pesquisadores vinculados à EHESS foi elaborado a partir da tradução do francês para o português, realizada pela autora desta tese.

superar a privação, a destituição e a opressão é parte central do processo de desenvolvimento. Para tanto, é preciso reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade no combate a esses males e a condição de agente dos indivíduos para lidar com as privações.

Segundo Sen, o desenvolvimento associado ao crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo, mas sim aliar-se às múltiplas liberdades a serem desfrutadas, como viver uma vida saudável e criativa, ter boa autoestima e autorrespeito, além de gozar um nível de renda decente. Essa perspectiva tem como foco o papel das diferentes formas de liberdade no combate aos males da pobreza e das necessidades essenciais não satisfeitas.

A pobreza, nesse sentido, é compreendida como perda de capacidade, sendo a ausência de renda apenas uma das privações de liberdade. Assim, a pobreza pode variar de modo muito mais intenso do que podem mensurar os dados sobre renda.

> [...] a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidade das pessoas. (SEN, 2010, p.120)

A capacidade de superar as privações impostas pelas desigualdades do meio, como a fome, a miséria e até a morte, estaria associada aos valores das escolhas e aos funcionamentos individuais (*functionnings*), cujas combinações entre disponibilidade de recursos e potencialidades pessoais compõem o conjunto de capacidades (*capability*) para o alcance da liberdade. As escolhas entre as várias combinações de funcionamento que uma pessoa pode realizar resultam no alcance da liberdade.

Assim, a expansão da liberdade é vista pelo autor como o principal fim e o principal meio de desenvolvimento. Nas palavras de Sen, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”

(2010, p.10). No entanto, Sen faz uma ressalva, destacando que o papel de agente dos indivíduos é restrito e limitado pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas presentes na sociedade.

> [...] É imprescindível o reconhecimento simultâneo da centralidade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual. Para combater os problemas que enfrentamos, temos de considerar a liberdade individual um comprometimento social. (2010, p.10)

A discussão sobre capacidade em Sen (2010) alimenta-se de duas concepções de liberdade: uma negativa, associada a ações e escolhas que não pressupõem intervenções, incluídas aquelas a serem provisionadas pelo Estado no campo protetivo; e outra positiva, vinculada à presença de oportunidades e de recursos individuais para exaltar a capacidade. No centro das reflexões do autor, a liberdade de escolha se sobressai em relação à liberdade positiva. Essa distinção não é clara nos estudos de Sen, uma vez que o autor as considera sob uma mesma dimensão complementar e as reúne sob a responsabilidade individual (ZIMMERMANN, 2008).

É sobre esse ponto ofuscado na concepção de capacidade em Sen (2010) que recaem as críticas dos estudiosos franceses Zimmermann (2008), Munck (2008) e Ferreras (2008). Para esses autores, um terceiro aspecto é necessário para a compreensão de capacidade: a dimensão normativa como uma extensão do direito e do reconhecimento institucional de liberdades de escolhas e de realizações.

Dedicados a um diálogo com as ciências sociais e, conforme consideram, suas aproximações com a capacidade em Sen, os autores centram-se em aprimorar a discussão coletiva da liberdade, a ser inserida na lógica dos múltiplos fatores de conversão de oportunidades em capacidade. Munidos dessa proposição, eles se dedicam a “completar as incompletudes” de Sen, pretendendo ultrapassar distâncias entre recursos e realizações na condução da vida desejada.

A discussão de capacidade em Sen (2010) abre um debate fundamental sobre a questão do mensurar nas ciências sociais. Fundado em um espaço informacional da capacidade e dos funcionamentos, o autor contesta os indicadores

baseados na renda e nos recursos, compreendendo como crucial considerar valores não homogêneos na conversão de recursos em capacidades. O conjunto dos trabalhos de Sen parte da escolha do tipo de informação a ser utilizada ao se propor uma avaliação dos estados individuais para, sob essa base, fornecer a avaliação normativa das instituições. “[...] Esse diagnóstico motiva a discussão de uma abordagem alternativa da avaliação que enfoca diretamente a liberdade, vista sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza.” (SEN, 2010, p.80)

Farvaque (2008), ao escrever sobre as incompletudes operacionais nos estudos de Sen, afirma que a aproximação pelas capacidades permite declarar uma questão que não cessa de assombrar as ciências sociais: qual seria a parte da dimensão coletiva da vida humana na liberdade individual? A partir dessa indagação, é tecido o arcabouço crítico dos autores Farvaque (2008), Zimmermann (2008) e Munck (2008), ao considerarem a insuficiência de métodos claros na operacionalização da capacidade, dedicando-se a completar os estudos de Sen. O foco das reflexões dos autores consiste na convergência entre duas dimensões: uma institucional e outra pragmática.

A construção de bases informacionais na operacionalização da capacidade no âmbito das políticas públicas é a preocupação central dos estudos de Farvaque (2008). Para ele, a aproximação pelas capacidades constitui um quadro incompleto da avaliação da capacidade que, centrado na dimensão individual da liberdade, atribui menor peso aos recursos e às oportunidades a serem alcançados por indivíduos. As ofertas públicas repousam, desse modo, sobre escolhas individuais e valorização de serviços que podem ter valor para indivíduos, mas não para instituições públicas. Isso ultrapassa acordos coletivos, cujas garantias apoiam-se na lógica do direito.

Os métodos descritos por Sen, afirma Farvaque (2008), embora possibilitem uma avaliação dos recursos, não permitem uma avaliação da sua distribuição. Previsto por Sen para avaliação de capacidades, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)[7], apesar de evidenciar desigualdades de renda, de saúde e de

[7] Criado em 1992 pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), para mensurar avanços e desafios de países quanto ao desenvolvimento humano, o IDH compõe-se de três componentes básicos: longevidade, conhecimento e padrão de vida. Como indicador de longevidade, utiliza-se a expectativa

educação, é limitado porque obscurece heterogeneidades individuais, assim como as relações com o meio social, as quais, situadas no plano micro, são totalmente ofuscadas pelos dados macro.

O aprimoramento de metodologias, associado à seleção de informações, coloca-se como estratégia para aprimorar o espaço avaliativo. Ao ultrapassar esforços individuais e disposições da política pública, situa-se no espaço normativo das diferentes capacidades de apropriação e reconhecimento de funcionamento das capacidades.

Outro ponto de destaque em Farvaque (2008) diz respeito à distinção entre funcionamento (oportunidades) e capacidade (resultados). Na construção de metodologias operativas, é preciso considerar a transição do primeiro para o segundo. Isso implica pautar, no âmbito das políticas públicas, além da disposição de benefícios e serviços, os resultados obtidos, os quais serão mensurados na relação entre ofertas e demandas quanto às respostas das políticas, com vistas ao reconhecimento de direitos. Essa perspectiva ultrapassa investigações centradas nas habilidades individuais, assentando-se na estrutura de oportunidades que possam gerar realizações. Caminhar nesse sentido envolve uma vinculação da capacidade ao campo das narrativas e das trajetórias individuais, que, ao possibilitar uma análise das motivações e dos contextos das escolhas, coloca-se como potencial fator operacional da capacidade.

Estudos de Zimmermann (2008), alinhados aos de Farvaque, ao buscarem complementar o campo empírico proposto por Sen, inserem a discussão de poder de agir, analisado como elo entre liberdade e capacidade, a ser fortalecido no âmbito das intervenções públicas. Considera-se, desse modo, que as liberdades podem ser múltiplas e amplas; por outro lado, as capacidades seriam reduzidas não só pelas heterogeneidades individuais, mas também pelos limites cerceadores da liberdade, como as leis, a escassez de recursos e de oportunidades, os limites institucionais no reconhecimento e no desenvolvimento de novas habilidades individuais.

Para a autora, embora Sen considere a aproximação entre liberdade e capacidade, ele não aprofunda o campo operativo da capacidade. Segundo

---

de vida ao nascer. Como indicador de nível educacional, a taxa de alfabetização de adultos e taxa de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior. E como indicador de rendimento, a renda per capita (ONU/PNUD, 2004).

Zimmermann (2008), na proposição do autor são indicadas bases informacionais que, assentadas em dados quantitativos e estáveis, não oferecem os elementos para uma aproximação entre liberdades individuais e meios de agir. Sustentando-se em Sen, a autora reafirma a posição de que uma pessoa é capaz de desenvolver suas competências e suas habilidades de acordo com as oportunidades e com os meios de agir.

Nesse sentido, a aproximação pela capacidade vincula-se à questão da liberdade, não somente da responsabilidade individual, mas igualmente do direito, da justiça e, por consequência, do coletivo. Na ausência de liberdade positiva, ou seja, de oportunidades e de meios de agir, responsabilidade individual rima com incapacidade e com insegurança. A partir dessa afirmativa, a autora propõe um nexo maior entre liberdade e meios de agir.

Apoiada na crítica de Sen a John Rawls, Zimmermann (2008) valoriza, ao lado das capacidades individuais, um ambiente de recursos e de realizações, em que as garantias igualitárias vinculam-se às desigualdades de capacidades demarcadas pelas heterogeneidades individuais e do meio. Essa distinção entre recursos e realizações consiste em um elemento decisivo que diferencia a aproximação da capacidade da teoria da justiça como equidade proposta por John Ralws.

Sen (2001), ao admitir algum nível de igualdade na abordagem da justiça, ressalta que, diferentemente de compreendê-la a partir da distribuição equitativa de recursos a todos, desde que respeitadas as peculiaridades econômicas e sociais das nações, é preciso considerar esse nível de igualdade e ao mesmo tempo as diferenças de capacidade no alcance de realizações.

> [...] A igualdade de liberdade para buscar nossos fins não pode ser gerada pela igualdade na distribuição de bens primários. Nós temos de examinar as variações interpessoais na transformação de bens primários em respectivas capacidades para buscar nossos fins e objetivos [...]. (SEN, 2011, p.142-3)

A crítica de Sen a Ralws pode ser sintetizada segundo dois aspectos: no primeiro, Sen (2011) considera que Ralws centra a avaliação do bem-estar nos bens

primários – diferentemente dele mesmo, que toma como base para a avaliação a liberdade, sendo os bens primários e os recursos apenas alguns dos meios para a liberdade; no segundo, identifica em Ralws a construção de uma teoria de justiça sobre a igualdade de bens primários. Sen (2011) trata da questão da conversão dessas conquistas em realizações associadas a fatores de desigualdades interpessoais que, entrelaçados às variações do meio social, inserem-se como variáveis na conversão de recursos em características da boa vida e no tipo de liberdade que se valoriza na vida humana.

Nos estudos de Sen, pessoas e ambientes, descritos por dados amplos e quantificáveis, conduzem a limites operacionais na vinculação entre regras normativas e contextos nos quais se inserem os indivíduos em sua diversidade. As bases de dados construídas, restritas a comparações interpessoais, apreendidas em função de uma série de variáveis amplas (idade, gênero, deficiência, região, geografia, famílias e suas diversidades por ciclos geracionais), distanciam-se das heterogeneidades pessoais da estruturação social, dos espaços de oportunidades.

Sen trata da capacidade de sujeitos-atores operarem e escolherem as decisões que valorizam. Distanciam-se, entretanto, a estruturação e a acessibilidade sociais das capacidades e dos suportes coletivos necessários a tais decisões. Considera-se, desse modo, que o autor não oferece métodos claros para pensar a transformação do ambiente – sua opção é pela evolução das capacidades ao nível do indivíduo (ZIMMERMANN, 2008).

A partir dessa perspectiva, Zimmermann (2008) propõe um movimento de trânsito de posições entre indivíduos para situação. A intenção é ajustar o poder de agir às variáveis do tempo, de modo que as interações e as situações possibilitem operar uma passagem do humano genérico para as pessoas singulares, com vistas a dar consistência social à capacidade de ação. A proposta é a conexão entre uma visão teórica ampla e uma particular, no intuito de estender a concepção de poder de agir para contextos e situações particulares, revestindo-se de operatividade. Essa proposição, assim como a de Farvaque (2008), remete a uma aproximação entre os métodos quantitativos e qualitativos na operacionalização da capacidade.

Alinhado com as reflexões de Zimmermann (2008), Munck (2008) entende a discussão acerca de poder de agir como produto do hiato entre regra normativa e

reconhecimento de direitos. O autor sintetiza os pontos em que diverge de Sen, polarizados nos eixos individual e social. Os fatores de conversão de recursos em oportunidades são múltiplos e variados, podendo ser descritos nesses dois grandes grupos. No primeiro reúnem-se os fatores ligados aos indivíduos, que englobam características de gênero, idade, condições nutricionais, habilidades individuais; no segundo estão os fatores sociais em que os indivíduos se desenvolvem, normas sociais, as convenções e os valores dominantes.

Munck (2008), no primeiro eixo, observa que, se há a valorização das capacidades associadas aos sujeitos, sensíveis ao meio ambiente, trata-se fundamentalmente de reconhecimento de atributos individuais, em contraste ao reconhecimento institucional, como elemento inseparável da capacidade. No segundo eixo, a construção das capacidades de natureza social, descritas por comparações interpessoais, distancia-se de uma realidade dinâmica, que envolve interações não somente entre homens e elementos do meio social e ambiental, mas também de pessoas com o contexto relacional em que vivem. Identifica-se, desse modo, em Sen (2010) um conjunto causal normativo, traduzido pela capacidade de agentes em seguir regras.

A proposta é de um prolongamento de direitos que, reconhecidos institucionalmente, atribuem sentido ao agir individual. A presença do direito como regra normativa, expressa pela distribuição de recursos e de oportunidades, é afirmada por Sen (2010) como o fundamento da teoria da justiça. A capacidade de mudar o curso da vida a partir daquilo que é disponibilizado depende de uma conexão entre habilidades individuais e uma regra normativa. Entretanto, é preciso considerar que a relação entre direito e satisfação não é da mesma ordem da relação entre causa e efeito.

Segundo Munck (2008) e Orianne (2008), para Sen, o direito confere a uma pessoa uma possibilidade, podendo ou não ser ativada. O recurso do direito pode existir sem, contudo, produzir validade. Assim, pode-se afirmar que um direito subutilizado não é um direito efetivado. A visão racional do direito em Sen não é específica o suficiente para acolher o conjunto de motivos da ação, como os interesses pessoais, as emoções ou os sentimentos. Um direito é eficaz se o conjunto das significações que valoriza se inscreve na capacidade de uma pessoa

de se realizar, ou seja, de dar sentido à sua vida, de escolher um projeto de vida, conforme afirma Sen (2010).

Reafirma-se, assim, que o fortalecimento de capacidades, longe de reduzir-se a uma relação de causa e efeito, exige ultrapassar regras normativas. É preciso considerar que as disposições legais, embora existentes, podem não ser operacionalizadas ou apropriadas por indivíduos. Desconsiderar isso é atribuir à capacidade um caráter moral, transmitindo ao indivíduo responsabilidades que remetem ao plano do reconhecimento normativo institucional. Entende-se, desse modo, que capacidade não é um atributo individual, mas o produto de um reencontro em que o indivíduo é um elemento em relação ao outro e a certas contingências do meio, regido por dinâmicas e relações diversas.

Munck (2008) contribui para essa linha de discussão ao afirmar que o “ponto cego” da concepção de capacidade não é o individualismo em si, mas o normativo. O autor, com base em Sen (2010), discute três concepções de capacidade: a capacidade de escolha, a capacidade como potencial de cumprimento e a capacidade de realização.

A capacidade de escolha é aquela que Sen coloca no centro de suas análises. Ela apoia-se em dois elementos da capacidade: um expresso pelas oportunidades (liberdades positivas), pressupondo a disposição de opções ao alcance de indivíduos; outro vinculado a processos (liberdades negativas) e escolhas livres de interferências coercitivas, entre as quais estão as ações protetivas do Estado. O grau de liberdade tem variabilidade em consonância com as disponibilidades apresentadas aos indivíduos. Nesse sentido, segundo o autor, é preciso considerar, além da oferta de bem-estar, qual é o alcance dos indivíduos aos bens e aos recursos.

A segunda concepção de capacidade é descrita como potência de cumprimento de realizações diversas, associadas às múltiplas escolhas de uma vida livre. Sob esse ponto de vista, a concepção de capacidade proposta por Sen (2010) apresenta como mérito o desenvolvimento de uma teoria social que inclui entre seus elementos constitutivos a ideia de sujeito – ator cuja reflexividade é valorizada. Admite-se, para tanto, a existência de valores não homogêneos na construção imprevisível da liberdade, definida não pela mera escolha, mas pelos valores que ela

porta. A questão que se propõe consiste em saber se as capacidades que sucedem às escolhas valorizadas são inseridas como objeto de reconhecimento universal. Ultrapassar essa perspectiva implica considerar a importância do Estado social, das políticas sociais, dos menus de proteção personalizados como parte essencial à motivação de indivíduos à proteção social.

A terceira concepção refere-se à capacidade de realização, analisada por Sen (2010) não somente como escolha da vida que se quer levar, mas também como efetivação de uma vida escolhida. Trata-se da conversão de capacidade em realização, considerada por Munck (2008) como uma inovação na teoria de Sen. Os fatores de conversão, afirmados como centrais nessa discussão, incorporam de forma abrangente as diferenças individuais e do meio. Se por um lado essas variáveis contribuem para a ampliação de diferentes necessidades a serem consideradas no campo da igualdade, por outro apresentam, como contrapartida, completudes a serem observadas na adequação institucional para o reconhecimento das adversidades pessoais, preenchidas nas dinâmicas do contexto de vivência de diferentes sujeitos.

Assume-se que há uma centralidade nos ambientes e nos padrões naturais como definidores da pobreza, em detrimento do reconhecimento institucional do papel dos espaços normativos para o fortalecimento de capacidades (MUNCK, 2008; FERRERAS, 2008). Esse quadro analítico remete a um reposicionamento que diferencia causas e consequências da pobreza. As desigualdades entre indivíduos, agravadas pelas adversidades do meio, embora importantes para compreender os agravantes da pobreza, não se equiparam às causas da pobreza. Estas, geradas no âmbito das relações sociais contraditórias intrínsecas ao capital, exigem respostas amplas a serem dadas pelas intervenções estatais, que, sob o manto das políticas sociais, se comprometem a aprovisionar ofertas coletivas que, aliadas às respostas às desigualdades individuais, ultrapassem-nas, abrangendo as relações e as contradições que envolvem indivíduos e reconhecimento normativo.

A intenção é a construção de um quadro não rawlseniano da igualdade, constituído frente às desigualdades sociais, que ultrapasse atributos individuais, situando-se a partir de particularidades que, reconhecidas no campo normativo, ofereçam elementos para a construção coletiva da capacidade como poder de agir. Essa proposta traz ao centro da discussão a necessária articulação entre o

individual e o reconhecimento normativo na constituição do arcabouço coletivo, compreendido pelos elementos da ação, da sociabilidade e da normativa. Quadro esse em que o reconhecimento de direitos fornece a rede social e as bases para o desenvolvimento de capacidades. Essa centralidade situa o reconhecimento de direitos no âmbito da justiça social e da capacidade objetiva de ação dos cidadãos, conduzindo-os ao poder de contar com meios materiais e políticos institucionalmente garantidos. Isso aproxima a compreensão de capacidade aos vínculos sociais.

Com o propósito de aprofundar a questão do poder de agir, busca-se nos trabalhos de Serge Paugam (2008) sua concepção sobre vínculos sociais, a qual permite examinar mais detalhadamente o conceito de poder de agir, pois, além do reconhecimento material, torna possível uma análise relacional entre indivíduos e instituições. O autor, ao tomar por base o definhamento da sociedade salarial francesa no limiar dos anos de 1970, cujas raízes remontam à constituição do Welfare State após a II Guerra Mundial, analisa tal contexto concomitantemente ao processo de exclusão relacionado à degradação dos vínculos de trabalho e cidadania, sustentados pela lógica das garantias de igualdade e pleno emprego. A garantia de proteção social universalizada, sob a ótica do Estado social, submetida a um acentuado declínio a partir do primeiro lastro do século XX, implicou, segundo o autor, uma instabilidade dos vínculos sociais, de modo a desencadear grandes contingentes de excluídos.

É a partir desse contexto que se desenvolve a concepção de “nova pobreza”[8], que é empregada nos estudos de Paugam (2003; 1999), a partir de olhares lançados sobre a sociedade francesa – país onde o Welfare State foi amplamente implantado. O autor se refere à reconfiguração da questão social, tendo como foco a precariedade social e econômica, decorrente da fragilização dos postos de trabalho – com repercussão nas situações de desemprego de longa duração e também no rompimento de vínculos estáveis de trabalho. O conceito de exclusão vinculado a processos de desqualificação remete não somente a uma questão de desigualdade, mas também a mudanças que se verificam ao longo do tempo e

[8] A referência do autor à expressão “nova pobreza” implica considerar que, apesar das novas manifestações que adquire a pobreza, em decorrência da crise da gestão do Welfare State, as expressões da questão social não se desvinculam de processos históricos, movidos pelas contradições que permeiam a relação capital e trabalho (IAMAMOTO, 2008).

significam um acréscimo progressivo de dificuldades como estigmatização, discriminação racial, identidade negativa (PAUGAM, 1999).

A fragilização e/ou o rompimento dos vínculos sociais com a sociedade salarial, concomitante à necessidade do indivíduo de reconhecer e de ser reconhecido, desencadeia mecanismos de compensação a serem obtidos no âmbito dos vínculos sociais, como são aqueles configurados no fortalecimento de laços com a família, os amigos, as comunidades religiosas e os serviços públicos. O autor desenvolve, então, uma teoria dos vínculos sociais.

Paugam propõe duas dimensões na definição dos vínculos sociais: a proteção e o reconhecimento necessários à existência social. A proteção refere-se a um conjunto de suportes que podem ser mobilizados pelo indivíduo face a vicissitudes da vida (recursos familiares, comunitários, profissionais, entre outros), e o reconhecimento diz respeito à interação social que assegura aos indivíduos a prova de sua existência e de sua valorização pelos outros. Expressos, pois, por vínculos de solidariedade, são vistos como canais que podem ser mobilizados para proteção social, sintetizada pelas expressões francesas “compter sur” e “compter pour”[9] (PAUGAM, 2008, p.63).

A expressão “contar com” resume aquilo que o indivíduo pode esperar de suas relações com o outro e com as instituições. Já a expressão “contar para” significa a expectativa do indivíduo em relação ao reconhecimento pelo outro, ou seja, “em quais circunstâncias o outro pode contar comigo” (PAUGAM, 2008, p.63). No âmbito das políticas públicas, essa concepção de vínculos sociais possibilita ultrapassar a presença de políticas públicas, de modo a considerar o grau de solidez dos vínculos sociais, logo, de reconhecimento de direito pelo poder público.

O autor define quatro tipologias de vínculos em função das formas de proteção e de reconhecimento: 1) **vínculo de parentesco ou de filiação** – pressupõe consanguinidade, como entre pais e filhos (proteção por proximidade); 2) **vínculo de participação eletiva –** associa-se à socialização dos indivíduos dentro e fora da família, a exemplo da relação com cônjuges, amigos, grupos escolhidos (proteção por proximidade); 3) **vínculo de participação orgânica** – refere-se às relações entre atores da vida profissional, à integração e ao reconhecimento pelo

[9] Expressões engendradas por Serge Paugam em sua obra Le Lien Social (2008).

trabalho – ter emprego significa a oportunidade de exercer atividade produtiva e dispor da segurança de uma proteção contratualizada; 4) **vínculo de cidadania**, descrito pelo autor como princípio de pertencimento a uma comunidade política, a uma nação, por meio do reconhecimento de direitos pelo Estado aos seus cidadãos (proteção jurídica) – os cidadãos são reconhecidos pela garantia de direitos civis, políticos e sociais e de deveres igualitários. (PAUGAM, 2008, p.64)

Assim, para o autor, os vínculos sociais têm uma função fundamental de proteção, mas não somente. O indivíduo, como ser de relações, busca satisfazer na sociedade, na sua vida cotidiana, a necessidade vital de reconhecimento, fonte de sua identidade e da sua existência como homem. Essa vinculação entre os indivíduos associa-se à concepção de solidariedade, que ultrapassa a interdependência entre indivíduos, situando-se na escala da nação. Isso contribui para reforçar a segurança dos indivíduos, principalmente daqueles mais desfavorecidos, na medida em que constitui um sistema de proteção social, cujos efeitos rebatem sobre o conjunto dos vínculos que ligam o indivíduo à sociedade.

A criação de vínculos de cidadania torna-se, assim, mais ou menos intensa quando eles são submetidos a diferentes graus de desmercadorização, cujo intuito é o de proteção, coesão social e redistribuição de recursos nas esferas econômica, doméstica e política. A garantia de justiça se dá pela socialização dos riscos entre coletivos com vistas a amenizar a pobreza, o que difere da concepção de solidariedade integral de perdas e ganhos, instaurando, desse modo, uma via intermediária entre o liberalismo e o coletivismo.

Sposati (2011d), ao discutir o contexto brasileiro, traz um olhar cuidadoso e específico sobre o Brasil, um país cujos vínculos de proteção à garantia de direitos são uma hipótese, e não uma concretude. A exclusão social no Brasil não consiste na perda de um “status”, como no caso francês, mas na reiteração da invisibilidade de um grande contingente populacional a ser incluído na agenda pública de direitos e garantias sociais. No contexto europeu o Estado enfatiza a inserção social, na tentativa de manutenção da coesão social e, portanto, pela restauração e pelo fortalecimento de vínculos. Já no Brasil o esforço está em construir elos com o Estado, isto é, a garantia de visibilidade de grande contingente populacional perante a responsabilidade pública, o que exige leis específicas de reconhecimento social de alcance de direitos sociais.

Kowarick (2009), ao debater sobre a vulnerabilidade civil socioeconômica no Brasil, toma como ponto de partida para situar o percurso da pobreza no Brasil “o descompasso entre a consolidação democrática e a vulnerabilidade em relação aos direitos básicos, sociais e civis. Cidadania truncada, bloqueios à universalização dos direitos civis e sociais: esse é o nó a ser deslindado na sociedade brasileira” (p.16). Ao tratar da “vulnerabilidade no Brasil urbano", o autor problematiza o caso brasileiro a partir dos dilemas e dos bloqueios envolvidos na expansão dos direitos de cidadania no país, o que, a seu ver, coloca em cena especificidades da questão social no Brasil hoje. Se Kowarick (2009) avalia que ao longo dos anos de 1980 e 1990 houve a consolidação do sistema político democrático, isso teria ocorrido paralelamente à manutenção de um déficit em relação aos direitos sociais, econômicos e civis. O país viu crescer nas últimas décadas a vulnerabilidade socioeconômica, em decorrência do crescimento do desemprego e da expansão de formas precárias de trabalho. A esse contexto soma-se ainda um sistema público de proteção desde sempre restrito e incompleto.

Afirma o autor que, no Brasil, a fragilização de direitos não pode ser vista como decorrente da crise da sociedade salarial, como pressupõe Paugam (2003) ao abordar a sociedade francesa. Ideia essa que se sustenta, haja vista que no Brasil nunca houve semelhante modalidade de sociedade salarial, tampouco na América Latina.

Para Sposati (2007), contribui para a fragilidade de vínculos de cidadania no Brasil a organização de direitos sociais que, originados na década de 1930, subordinaram o acesso do cidadão a direitos à inserção no mercado formal de trabalho, sujeitando seu reconhecimento à condição de trabalhador formalizado mediante legislação trabalhista.

Essa perspectiva analítica, incorporada à lógica da capacidade, traça horizontes para a construção e reconstrução de vínculos fragilizados, os quais, para além daqueles que ligam cidadãos ao trabalho, aliam-se a elos de cidadania a serem fortalecidos pelos serviços públicos de políticas, como são os de assistência social, saúde e educação. Proposição essa que implica um duplo desafio: superar as heranças do século XX, sob a conjuntura do modelo neoliberal, e confrontar as desigualdades sociais e econômicas de forma a garantir a universalidade e a equidade de direitos humanos e sociais, tornando-os alcançáveis para os estratos

que permanecem precarizados em suas condições de vida, trabalho e cidadania (SPOSATI, 2011a).

Ferreras (2008) e Bohman (2008) acrescentam ainda à discussão sobre capacidade o tema da democracia, que deve ser aprimorado pelo poder de agir nos espaços públicos, o que exige completar a dimensão individual, a capacidade desenvolvida na relação entre indivíduos. O conceito de agência (*agency*) é considerado por Ferreras (2008) como aquele que permite, segundo Sen (2010), maior proximidade com a dimensão coletiva da vida humana. Para a autora, o conceito relaciona capacidade de agir às noções normativas presentes nos estudos de Sen (2010), como a liberdade de fala, de circulação e de informação.

Existe uma acentuada complementaridade entre a condição de agente individual e as disposições sociais: “É importante o reconhecimento simultâneo da centralidade individual e das forças de influências sociais sobre o grau e alcance da liberdade individual.” (SEN, 2010, p.10) Entretanto, de acordo com Ferreras (2008), embora seja evidente a potencialidade do conceito de agência na discussão coletiva da capacidade, trata-se de uma noção insuficiente, uma vez que, focalizada sob a ação individual, deixa pendente a ação coletiva a ser erigida na relação com o outro, como aquelas construídas na participação política, nos espaços públicos, por associações, movimentos sociais e outros coletivos.

A ênfase dessa contribuição está na importância da noção de capacidade vincular-se não somente ao indivíduo, como defende Sen (2010), mas também ao coletivo, pois é no conjunto de indivíduos que está o caminho de certas conquistas, sem as quais a liberdade não se concretiza. Corrobora essa perspectiva Bohman (2008), ao afirmar que igualdade de acesso e reconhecimento social são fatores mínimos para a garantia da participação política. Não se trata de uma igualdade de resultados, mas de uma igualdade de oportunidades de capacidade de transformar recursos deliberativos em uma influência positiva de deliberação.

Inscrita como lugar de provisão de proteção, a noção de capacidade, enfatizada sob a ótica da gestão do PBF na proteção social básica da política de assistência social, será a seguir analisada, buscando-se elucidar pressupostos basilares, norteadores da concepção de capacidade protetiva de famílias, assim como suas principais diretrizes: território e família.

1.2 CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como resultado de pactos e correlações de forças entre governo e sociedade civil nos espaços de gestão compartilhada, foi aprovada, pela resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, a PNAS, cujas definições pautam a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS introduz a concepção de sistema orgânico, afirmando que a articulação entre as três esferas de governo constitui o fundamento do pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão dos direitos socioassistenciais.

A gestão da PNAS/2004 pauta-se, portando, por um conjunto de regras e normativas, de modo que o comprometimento dos gestores com a operacionalização da política de assistência social passa pelos espaços de discussão, negociação e pactuação, como são as Conferências, os Conselhos e as Comissões Intergestoras Tripartite (CIT) e Bipartites (CIB).

Sistema único, na assistência social, não significa homogeneidade, isto é, ausência de flexibilidade face às diversidades sociais, culturais e territoriais, mas sim respeito a traços comuns na construção de uma identidade única a ser construída no conjunto de um país com mais de 5.500 municípios.

> Nessa identidade, os direitos socioassistenciais são parte inerente e nela devem estar inscritos, respondendo de pronto a questão: a política pública de assistência social assegura determinados direitos de proteção inscritos no âmbito da seguridade social brasileira, cuja declinação se sustenta e se orienta pelas seguranças sociais, pelas quais a política de assistência social é responsável, com a responsabilidade de superar incertezas e desproteções sociais que impedem ou fragilizam a seguridade dos cidadãos, independente de seu ciclo etário. (BRASIL/MDS, 2013a, p.13)

O SUAS, como sistema único de organização da política de assistência social, parte de direitos específicos a serem reconhecidos por essa política pública, tendo no Estado o principal responsável pela viabilização de ações interventivas

para fazer frente a um conjunto de desproteções, especialmente dos grupos populacionais pertencente à chamada classe subalterna.

Inscrita como política de seguridade social, a ação específica da assistência social é a proteção social não contributiva como direito de cidadania. Como outras políticas de proteção, a assistência social ultrapassa o campo da iniciativa privada, individual e espontânea, regendo-se por princípios de justiça social, respaldados por leis impessoais e objetivas. Os direitos sociais estariam, desse modo, associados a uma postura ativa e positiva do Estado em prover e fazer o que for devido ao cidadão, que, como tal, converte-se em credor e titular legítimo desses direitos.

As provisões em face da pobreza seriam, assim, revestidas de qualificação universalizada e, reconhecidas na lógica pública, se tornariam capazes de fortalecer o poder de agir de famílias de baixa renda. Embora a política pública de assistência social orientada à pobreza não seja em si universal, ela deve realizar uma necessária tarefa universalizadora, ao incorporar e ao manter incorporados no circuito das institucionalidades direitos, leis e políticas a seus destinatários (PEREIRA, 2002).

Sob a perspectiva da provisão de direitos, a concepção de capacidade protetiva se inscreve na PNAS/2004 tendo como foco a disposição e o reconhecimento de direitos pela política de assistência social, que, pautada pelas dimensões do desenvolvimento humano e social, sustenta-se pelo entendimento de

> [...] direito de proteção social, direito à seguridade social, [apresentando] duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Nesse sentido, ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tutelador ou assistencialista, ou ainda ao desenvolvimento humano e social não só provedor de necessidades e vulnerabilidades sociais [...]. (BRASIL/MDS, 2004a, p.10-1)

Tal como liberdade em Amartya Sen, a noção de autonomia refere-se a escolhas que, munidas de valor e de expectativas de realizações, exigem, na lógica do direito, reconhecimento, tendo em vista a produção de respostas quantificadas, qualificadas e satisfatórias às necessidades como conteúdo da política de assistência social. Doyal e Gough (1994) situam a discussão sobre o direito à

satisfação de necessidades a partir de um ciclo em que a titularidade de deveres de um grupo implique o direito à satisfação de necessidades que lhe possibilitem agir de acordo com seus deveres. Isso significa que “dever” é indissociável da condição de “ser capaz de” – proposição que ganha sentido ao se considerar uma concepção de bem-estar que tenha como compromisso coletivo a satisfação das necessidades sociais.

> [...] Portanto a atribuição de um dever – e para que o dever seja inteligível como tal tanto para aqueles que o aceitam como para os que prescrevem – precisa ser acompanhado da crença de que o sujeito do dever tem direito ao nível de satisfação de suas necessidades para que ele aja em conformidade com esse dever [...]. (DOYAL, GOUGH, 1994, p.03)

Desse modo, necessidade seria compreendida não como um fim em si mesmo, mas como pré-condição para se alcançar objetivos universais de participação no conjunto dos bens públicos e autonomia. A manifestação de necessidades que exigem intervenção de natureza socioassistencial, apresentadas explicitamente pelos usuários da política de assistência social ou identificadas pelos profissionais, define-se como demandas sociais. (FREITAS et. al., 2007)

Para Doyal e Gough (1994), as políticas sociais, mais do que um ato administrativo, são compreendidas como uma responsabilidade moral de que nenhum governo deve abdicar. A concepção de necessidade, segundo os autores, contribui como sustentação para duas das principais diretrizes da política de assistência social: a matricialidade sociofamiliar e a territorial.

Na PNAS/2004, a proteção é condição para que a família possa amparar seus membros nos diferentes ciclos da vida, assegurando o sustento, a guarda e a educação de suas crianças e de seus adolescentes, bem como a proteção dos seus idosos e portadores de deficiência. A concepção de famílias na política de assistência social ultrapassa o enfoque na estrutura familiar, priorizando a capacidade de proteção, independentemente dos arranjos familiares.

No que tange à perspectiva protetiva na noção de capacidade de famílias, ressalta-se que o termo função, presente nos documentos da política de assistência social e também naqueles que regulamentam a proteção básica, exige ponderar que

se diferencia da noção de capacidade. Por função entende-se uma atribuição a ser desempenhada sem que haja meios de agir para isso. Diante disso, primordial se faz considerar que a capacidade da família para desempenhar suas responsabilidades e funções é indissociável do reconhecimento de diretos nas políticas públicas de assistência social, saúde, educação, entre outras.

Desse modo, prover capacidade de proteção de famílias pressupõe o conhecimento prévio dos processos de exclusão e fragilização de vínculos sociais decorrentes das desigualdades, que se acirram com o aumento do desemprego e a redução e/ou ausência de mecanismos de proteção social de indivíduos e famílias (SOARES, 2003). A essa conjuntura somam-se as características específicas dos indivíduos, como são as tipologias, os arranjos familiares e os ciclos de vida, como determinantes de diferentes capacidades de proteção de famílias (MIOTO, 2000).

Dar respostas adequadas, oportunas e eficazes às vulnerabilidades que atingem famílias e territórios depende do reconhecimento da diversidade da pobreza e de suas formas de manifestação. Isso demanda estratégias de ação moldadas a partir das necessidades das pessoas e de famílias, mais sensíveis para captar especificidades do território, com vistas a gestar formas flexíveis de provisão dos equipamentos e serviços (BRONZO, 2010).

A PNAS/2004, assim como propõe os estudos de Bronzo (2010), compreende a pobreza como um conjunto de necessidades objetivas e subjetivas, agregadas a dificuldades relacionais e culturais, definição que afirma a faceta multidimensional da pobreza frente à complexidade de contextos demarcados por processos de exclusão social, conforme observam Couto, Yasbek e Raichelis (2012). Ainda com base nos estudos das autoras, as noções de vulnerabilidade e de risco, inscritas na PNAS/2004, ampliam o leque de usuários da política de assistência social, tendo em vista superar a fragmentação contida na abordagem (como o idoso, o adolescente, a população de rua, entre outros). Isso ocorre na medida em que tem como foco o trabalho com cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e de risco em dado território.

Nesse mesmo campo de reflexões, Katzman e Filgueira (2006, p.71) discutem a vulnerabilidade frente à pobreza, compreendida como a escassa capacidade resolutiva de famílias diante de situações de risco ou adversidades da

vida, decorrente de insuficiência, no âmbito da esfera pública, de oferta e reconhecimento de oportunidades de acesso ao bem-estar.

Um risco seria, assim, um acontecimento previsível, cujas chances de acontecer e prejuízos que acarretaria podem ser previamente avaliados. Esse entendimento de risco, com base em Castel (2005), distancia-se de abordagens como a de “sociedade de risco” no estudo de Ulrick Beck (2010), que, associada a ameaças que parecem inscritas no desenvolvimento da modernidade, mostra-se imprevisível e incalculável, segundo uma lógica probabilística.

O alinhamento da noção de capacidade com a de proteção social situa as reflexões no âmbito da prevenção e, portanto, redução de incertezas, a fim de controlar o futuro (CASTEL, 2005). Trata-se, consequentemente, da ação coletiva de proteger indivíduos contra riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos da vida, pressupondo dependências intrínsecas à condição humana, como em caso de doença, velhice, invalidez, desemprego e exclusão social decorrente de renda, raça, gênero, etnia, cultura, entre outros (VIANA, LEVCOVITZ, 2005).

Além da família, outra diretriz que está na matriz da política de assistência social é o território. Distante de ser entendido como espaço administrativo, como campo de constatação de desempenhos governamentais, é interpretado como espaço relacional, movimentado em consonância com a dinâmica da vida cotidiana das famílias que dele se utilizam. Encontra-se enraizado na concepção teórica de “território usado”, cuja definição não é em si um conceito, mas torna-se um conceito construído pelo uso das pessoas que dele fazem parte (SANTOS, 2000). “Como, onde, por quem, por quê, para quê. A intenção é assim a apreensão do território a partir dos seus usos, do seu movimento conjunto e de suas partes, reconhecendo as respectivas complementariedades.” (SANTOS, SILVEIRA, 2001, p.11)

> Assim a dimensão territorial, como um dos eixos da política de Assistência Social, representa um avanço potencialmente inovador, ainda mais porque incorpora uma noção ampliada de território, para além da dimensão geográfica, concebendo-o como “espaço habitado”, fruto da interação entre homens, síntese de relações sociais. (COUTO, YASBEK, RAICHELIS, 2012, p.73)

Para as autoras, a incorporação da dimensão territorial pelas políticas públicas subsidia o reconhecimento de múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais nos diversos territórios que levam indivíduos e famílias a situações de vulnerabilidade social. “O território é também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam tensionamentos e as possibilidades para o seu enfrentamento.” (COUTO, YASBEK, RAICHELIS, 2012, p.73). O reconhecimento das vulnerabilidades de territórios e famílias, incorporado a respostas na lógica normativa institucional, reveste de sentido a perspectiva coletiva inscrita pela PNAS/2004 no âmbito da capacidade protetiva de famílias.

Com a discussão de território o intuito é distanciar a presente análise de visões e práticas que penalizem as famílias pelos “papéis não cumpridos” no que diz respeito à proteção de seus membros (PNAS/2004). Defender esse ponto de vista seria não incorrer no que vem sendo denominado pela literatura especializada de “familismo” – expressão empregada quando a proteção social é colocada como alternativa à ação pública, exigindo que as unidades familiares assumam a responsabilidade principal pelo bem-estar social, justamente por não garantir suficiente provisão à família (CAMPOS, 2003). A perspectiva analítica de proteção aqui consignada – alinhada à noção de capacidade de famílias, assentada na incorporação de necessidades, em respeito a desigualdades de poder de agir, sustentada, segundo estudos de Cotta (2009), pelos paradigmas do desenvolvimento humano e social – contribui para os pressupostos norteadores da noção de capacidade inscrita na PNAS/2004.

Além das diretrizes “família” e “território”, a ideia de capacidade sustenta-se na dimensão do “desenvolvimento humano”, concepção publicizada em 1990 no primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) do PNUD. Cotta (2009), em sua tese de doutorado, sintetiza um conjunto de visões de proteção social, a partir do estudo de documentos e de atores condutores das políticas sociais na América Latina. A concepção de proteção social vinculada ao paradigma do desenvolvimento humano, em grande parte pautada pelos estudos de Amartya Sen, tem como principais valores orientadores a liberdade em sentido positivo, a segurança material, a justiça distributiva e a equitativa.

A valorização das iniciativas individuais como motor para a capacidade constitui o principal traço que diferencia a visão de proteção social sob a ótica do desenvolvimento humano daquela vinculada ao desenvolvimento social. Nesta última, os principais valores norteadores são a equidade e a justiça distributiva – no sentido da igualdade de oportunidades – como constituintes de sistemas abrangentes de proteção social. Na concepção de desenvolvimento social, há uma prevalência, segundo Cotta (2009), posta pela perspectiva dos direitos socioassistenciais, considerada, desde 1988, como uma das mais influentes no debate sobre as políticas sociais no Brasil. Nas suas análises sobre os documentos normativos da política de assistência social, a autora enfatiza a variante que trata a assistência social como protagonista dos processos de autonomia, cujos valores orientadores de segurança e de justiça distributiva complementam aqueles do desenvolvimento humano.

A visão de proteção social calcada nos direitos socioassistenciais, conforme ressalta Cotta (2009, p.218), não se fundamenta em soluções baseadas em induções individuais, ou nas liberdades negativas. Contudo, observa a autora, essa visão, firmada na linguagem dos números, como são os indicadores demográficos, sociais e econômicos ou aqueles reveladores de uma “boa sociedade” e “boas políticas”, aponta para incompletudes operacionais. Incompletudes que, vinculadas a limites na incorporação do território relacional, para concretização de práticas interventivas, favorecem a lógica das capacidades individuais, afastando-se dos pressupostos que sustentam a noção de proteção social inscrita na política de assistência social.

As reflexões da autora contribuem para a compreensão de território como possibilidade de contraposição às práticas fragmentadas e isoladas, com vistas à incorporação extensiva e abrangente das necessidades de famílias e indivíduos na assistência social. A partir dessa perspectiva, esta tese, ao adotar como foco as desigualdades territoriais a serem consideradas no fortalecimento da capacidade protetiva de famílias, obriga-se a destacar que, embora não sejam aqui tomados como centrais, estudos como o de Pereira (2009) contribuem para que se compreendam aspectos históricos que limitam a incorporação do território no campo operacional da política de assistência social.

Em sua tese de doutoramento, a autora, ao resgatar a trajetória de construção da política pública de assistência social (1988 e 2007), enfatiza que o processo de incorporação territorial, vinculado à proposta de descentralização, advinda da Constituição Federal de 1988, ao aliar poder político e responsabilidades na universalização de direitos, sinalizou para uma anunciada precariedade fiscal da maioria dos municípios brasileiros. Esse contexto, associado ao desmonte do mínimo de estrutura de direitos e políticas públicas existentes, implica considerar que

> [...] a construção da política nacional de assistência social (PNAS/2004), como arcabouço jurídico-institucional para União, estados e municípios, embora passe a considerar a dimensão territorial como relevante, não incorporou ainda elementos teóricos e práticos para a sua implementação com vistas à universalização. (PEREIRA, 2009, p.26)

Esse contexto analítico, afirma Koga (2009), coloca em questão a ideia mais disseminada e incorporada dos processos de gestão das políticas públicas, ou seja, a ideia do território como espaço do fazer administrativo, um receptáculo de práticas e de decisões normalmente sem vínculos com esse espaço a que foi reduzido o território usado e relacional. Trata-se, assim, de um modo peculiar de homogeneizar situações, condições de vida, populações e lugares, especialmente aqueles demarcados por desigualdades sociais, que, como no Brasil, se sobrepõem e se acirram em mais de 500 anos de história (KOGA, 2003, p.19).

> A tradicional visão genérica da pobreza alia-se a um outro legado da sociedade brasileira que pouco tem se importado na sua história com a questão territorial, o chão das relações entre os homens, onde se concretizam as peculiaridades, as diferenças e desigualdades sociais, políticas, econômicas culturais. No máximo, até hoje, considera-se o âmbito das cidades e raramente parcelas internas ao território. Aqui também prevalece o sentido genérico, em que as cidades são conhecidas pelas suas médias e não pelas suas diferenças e desigualdades internas.

O processo de produção informacional, previsto em todo curso de gestão da política de assistência social, visa fornecer à instância federal de gestão da política de assistência social informações que, apropriadas pelos estados e municípios, sejam capazes de subsidiar ações interventivas nas esferas de gestão governamental.

> Mais precisamente a SAGI subsidia técnicos e gestores das três instâncias de governo – governo Federal, estados e municípios – envolvidos nas Políticas de Desenvolvimento Social na gestão cotidiana e no aprimoramento de programas e ações do Ministério, desenvolvendo ferramentas informacionais voltadas para a organização e disposição de dados pela internet, painéis de indicadores de monitoramento, pesquisas de avaliação e estudos técnicos específicos. (BRASIL/MDS, 2008)

No campo da produção informacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), destacam-se importantes dados sobre desempenho de governos, disponibilizados para consulta pública – como o Censo SUAS e Relatórios Informacionais (RI), sistematizados por estado e município. “No entanto, a questão central que atualmente se coloca no campo da assistência social é: como operacionalizar isso?” (EUFRASIO, PIRES, VAZ, 2013, p.107)

Os dados reunidos, em grande parte centralizados na instância federal, dedicados a evidenciar desempenhos governamentais, distantes das demandas, não culminam em medidas que subsidiem o poder público no reconhecimento de direitos. Nesses termos, o processamento de dados tendo como foco escalas menores, como territórios intraurbanos, expressaria completudes que, consideradas no conjunto dos dados abrangentes divulgados como médias de cidades, poderiam favorecer a operacionalização da provisão de proteção social de famílias.

Dando sequência a essa análise, o próximo item dedica-se a refletir sobre a proteção social básica[10] na assistência social, tendo como foco o PBF. A interface

[10] O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a proteção social básica, que se destina à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. A segunda é a proteção social especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que já tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual. (BRASIL/MDS, 2013)

entre o programa e a proteção básica exige ressaltar que a incorporação do território pela política de assistência social é condição para se contrapor perspectivas inflexíveis às heterogeneidades de famílias e territórios. O fortalecimento da capacidade protetiva na assistência social às famílias beneficiárias do programa, formatado a partir de normativas e procedimentos operacionais vinculados ao acesso à renda e ao monitoramento de condicionalidades, associa-se a olhares sobre a desigualdade de capacidades, definida, entre outras, pela fragilidade de vínculos de cidadania com os serviços socioassistenciais.

1.3 PROTEÇÃO BÁSICA E PBF: RENDA OU MAIS DO QUE ISSO?

A proteção básica, ao prever em seu campo interventivo um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, incorpora o PBF, que tem na renda a principal estratégia de provisão de proteção social à pobreza. O nascimento do programa ocorreu concomitante à aprovação da política de assistência social, que passava a abrigar em seu processo a gestão e o financiamento do PBF, atualmente alocado na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Criado pela lei 10.836/2004 e regulamentado pelo decreto 5.209/2004, o PBF destina-se a famílias em situação de extrema pobreza, assim consideradas aquelas com rendimento entre R$ 70,00 e R$ 140,00[11]. Atualmente, são cerca de 14 milhões de famílias inseridas como beneficiárias do PBF.

Segundo disposições legais do decreto 5.209/2004, cabe ao MDS coordenar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família e, em especial, entre outras atividades, realizar a gestão dos benefícios do PBF, bem como promover a oferta dos programas complementares à renda, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados. Os programas complementares, sob a coordenação do Gestor Municipal do PBF, têm por objetivo o desenvolvimento de capacidade e a oferta de oportunidades voltadas a apoiar as famílias de baixa renda na busca de alternativas próprias de sustentação em âmbito municipal, abrangendo

[11] Segundo Informativo nº 144 de maio de 2014, divulgado pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), os novos limites para concessão do Bolsa Família passam de R$ 70,00 para R$ 77,00 e de R$ 140,00 para R$ 154,00.

ações e políticas setoriais destinadas ao acesso à cidadania, ampliação da escolaridade e inserção no mercado de trabalho (BRASIL/MDS, 2009a).

Na proteção básica, as famílias beneficiárias de renda e inseridas em programas complementares devem também ser acompanhadas pelos serviços socioassistenciais, conforme normatiza a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, lei nº 8.742 de 1993). Entretanto, a valorização da renda em detrimento dos serviços socioassistenciais impõe-se como um dos principais pontos de inflexão do PBF na proteção básica, dificultando a extensão de direitos socioassistenciais.

Se no campo da segurança de renda um amplo terreno já foi conquistado, os desafios se mantêm ainda expressivos no campo da oferta de serviços para a geração de igualdade de oportunidades a partir das demandas de proteção social à família em seus territórios de moradia. Lavinas (2011, p.3), ao referir-se aos investimentos sociais no enfrentamento à pobreza no Brasil, ressalta que os recursos monetários “são o quase tudo da política social”. Nessa mesma linha de raciocínio, Sposati (2010a, p.3), em referência aos países da América Latina, afirma que o contexto neste novo século situa o enfrentamento à pobreza e o confronto com as desigualdades sociais sob dois paradigmas em oposição: o da monetarização da política social, demarcada pela centralidade na proteção ao trabalho; e o dos programas de transferência de renda. Acerca da perspectiva monetarista da proteção social, é pertinente a indagação da autora: “O que se espera da proteção social?”

> Em uma sociedade de mercado, a resposta mais comum é: ter renda para poder resolver situações em que alguém se sinta fragilizado. A expectativa imediata imputada é a de poder pagar/comprar condições que levem à superação da fragilidade. Portanto, ter renda para consumir bens, serviços, cuidados e terapias. (SPOSATI, 2009a, p.1)

Conforme afirma Lavinas (2011), embora tenham ocorrido avanços no campo da seguridade social, observa-se a presença de um forte movimento de transferência de renda, revelando a opção pelos benefícios de renda no enfrentamento à pobreza. A autora, ao analisar os dois mandatos do governo do presidente Lula, aponta que os investimentos governamentais com políticas sociais,

como são aqueles destinados à política de assistência social, compõem um dos maiores gastos do Estado, limitando investimentos financeiros nos serviços socioassistenciais, conforme pode ser observado no quadro apresentado a seguir.

Quadro 2 - Evolução do gasto federal por função (em bilhões de reais) – Número-índice 2000=100

FUNÇÃO	2000 (Valor Atualizado[1])	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Assistência Social	9.950.068.664	108	117	123	185	200	267	291	304	345
Previdência Social	209.251.579.504	104	105	101	105	113	125	131	130	144
Saúde	45.409.112.866	106	100	87	97	101	108	102	102	111
Trabalho	13.993.168.741	108	108	99	102	114	145	163	165	211
Educação	23.782.772.537	99	99	87	81	86	90	93	97	124
Cultura	533.659.531	106	80	63	81	116	128	91	102	128
Habitação e Urbanismo	4.026.344.778	43	27	17	56	84	101	25	32	45
Saneamento	360.868.833	131	48	24	28	31	19	13	140	243
Gestão Ambiental	2.551.559.085	151	89	54	62	98	72	59	57	63
Ciência e Tecnologia	2.788.731.637	116	97	104	124	148	164	135	150	179
TOTAL	**312.647.866.176**	**104**	**103**	**97**	**104**	**112**	**125**	**128**	**129**	**145**

Fonte: SIAFI - STN/COONT/GEINC

[1] Valor atualizado com base no IGP-DI de 2000/2010 de 2,24019939151999.

A partir dos dados expostos, reafirma-se que a complementação do apoio financeiro à família por serviços socioassistenciais é fundamental para se construir capacidades que garantam às famílias autonomia frente às imposições da pobreza. Os serviços socioassistenciais constituem, assim, mediação privilegiada para que indivíduos, grupos e famílias tenham acesso aos direitos socioassistenciais. Sua expansão e qualificação remetem a responsabilidades a serem assumidas pelas três instâncias federadas, tendo em vista a consolidação do SUAS (MUNIZ et. al., 2007).

No âmbito da política de assistência social, os gastos com benefícios, como são os programas de transferência de renda, sugerem aclarar que, a partir da Constituição Federal de 1988, a política de assistência social é delineada como uma política de benefícios e serviços, uma mistura que coloca em questão a presença de duas alternativas de proteção social: a monetária e a de cuidados por meio de serviços na lógica de uma só política (SPOSATI, 2009c). Consolidar a proteção básica no campo dos serviços exige, portanto, vencer desafios na extensão dos direitos socioassistenciais, a serem fortalecidos na lógica das especificidades da política de assistência social.

Como bem ressalta Telles (2003), a solidariedade se constrói nos meandros do Estado. As provisões advindas das organizações sociais da sociedade civil, da família, dos vínculos de vizinhança e parentalidade não são equivalentes à provisão de serviços socioassistenciais e não têm a mesma responsabilidade e o mesmo poder de força em responder riscos e vulnerabilidades. A integração da proteção na definição da capacidade de famílias associa-se a um conjunto de provisões, cuja raiz não é o mercado e/ou a sociedade civil, mas a garantia de cobertura em quantidade e qualidade de bem-estar pelo Estado ao conjunto de indivíduos e famílias que dele necessitar.

A valorização da renda, bem como a provisão de benefícios materiais, como medidas de proteção social desarticuladas dos serviços, relega capacidade à noção de responsabilidade individual. Nesse caso, capacidade equipara-se a poder de consumo, a habilidades individuais para inserção no mercado de trabalho ou aquisição de bens materiais fora da lógica do mercado, como já afirmava Sposati (1997) em discussão que antecedeu a aprovação da política de assistência social, aprovada em 1998.

Sobre as relações de mercado que permeiam a política de assistência social, Sposati (2007) chama atenção ainda para o caráter seletivo prevalente quando os eleitos para o acesso aos benefícios assistenciais são famílias e indivíduos sem poder de compra ou aquisições no mercado. Isso foge à lógica do direito, da totalidade, da perspectiva protetiva registrada na PNAS/2004.

No campo específico da assistência social, a noção de desproteção, fundamentada no conceito de autonomia, pressupõe a articulação entre benefícios, serviços e também políticas econômicas de emprego e renda quando a proposição é a inserção no mercado de trabalho. A noção de capacidade, defendida por Sen ao afirmar a renda como oportunidade para distanciar-se de uma vida de pobreza e de privações, evidencia a necessidade de reconhecimento de meios de agir, cuja dimensão extrapola proposições da política de assistência social.

Afirmar que a assistência social deve ser assumida como um projeto político emancipatório não significa que ela isoladamente enfrente e supere a exclusão, a pobreza e outras expressões da desigualdade. É preciso reconhecer os limites das

políticas sociais na alteração das estruturas de poder e nos fatores geradores das demandas por direitos. Desconsiderar isso implica admitir que

> [...] a assistência social não teria resultados positivos, somente amenizações. Seu teto de resolutividade [...] torna-se baixo e imediatista. É também acrítico porque descola a análise da geração das demandas sociais do modelo econômico. (SPOSATI, 2009b, p.152)

Para Pereira (2012), o resultado tem sido a ativação de indigentes para o trabalho, que, destituído de reconhecimento normativo de posto de trabalho, revela-se um processo de autorresponsabilização de indivíduos e de famílias na satisfação de suas necessidades. À assistência social, muitas vezes, é atribuído o papel de criar as chamadas “portas de saída” da “tutela do Estado” – “considerada uma heresia pelo credo neoliberal, esquecendo-se que o atual mercado de trabalho é incapaz de absorver um contingente de desempregados que ele mesmo cria, humilha e despreza”, decorrência da exaltação das necessidades de lucro do capital, em detrimento das necessidades humanas.

Alinhado com essa reflexão, Wanderley (2000), ao referir-se ao que intitula “enigma do social”, chama a atenção para leituras restritivas sobre a concepção de capacidade. Ao se identificar capacidade com capital humano, um dos riscos, conforme o autor aponta, consiste em centrar a análise sobre os indivíduos em suas particularidades, tendo em vista qualificá-los para desempenhos satisfatórios frente às exigências do mercado de trabalho e ajustá-los à normalidade do capital. Isso, por consequência, minimiza a incorporação pelo Estado das demandas sociais. Outro risco incide, ainda ressalta o autor, em ignorar o fato de que tanto as oportunidades como as capacidades são determinadas por processos e por estruturas mais amplas que as abrangem e que exigem mecanismos universais, destinados ao reconhecimento de capacidades pelo mercado de trabalho.

Essa não é a perspectiva desta tese, que, ao contrário, volta-se para a defesa da proteção social vinculada a um Estado democrático, pautando-se pelo reconhecimento de direitos, e não pela exploração de potencialidades individuais. Entende-se, assim, que o benefício monetário Bolsa Família, incorporado pela proteção social básica, com base na provisão de renda e de poder de consumo,

constitui importante oportunidade de acesso a bens materiais em uma sociedade demarcada pelas relações de mercado. Entretanto, se por um lado sinaliza para um alívio imediato da pobreza, por outro é insuficiente para responder às demandas por proteção de famílias frente às incertezas e aos complexos processos de exclusão social, que envolvem relações humanas.

Nesse sentido, a proteção social básica, inscrita na PNAS/2004, para além da renda, tem caráter preventivo e objetiva a antecipação de riscos e vulnerabilidades com base no conhecimento prévio do território e das famílias, das demandas sociais e dos graus de proteção e desproteção a que estão submetidas. Caracteriza-se pela prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de autonomia e da capacidade de estabelecer e manter vínculos de convivência familiar e comunitária. Destina-se prioritariamente às famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social em decorrência da pobreza, privação/ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos e/ou fragilização de vínculos afetivos, como são os relacionais e os de pertencimento (gênero, raça, reconhecer e ser reconhecido na relação com os serviços sociais públicos).

Afirmar a atuação da política de assistência social no campo das seguranças significa considerar que a proteção social não se limita ao enfrentamento das situações individuais derivadas da insuficiência de renda e/ou de situações emergenciais frente ao descumprimento de condicionalidades, abarcando vulnerabilidades e riscos associados ao processo de convívio e à (in)sustentabilidade de vínculos sociais, situados sob a responsabilidade protetiva da assistência social (SPOSATI, 2004a).

O aprofundamento do conhecimento das desigualdades, ligado ao conceito de exclusão, é condição para que se identifiquem de modo processual as determinações da pobreza, que, mais do que medida monetária, trata-se de relação social, que se define no conjunto das políticas públicas (ARREGUI, WANDERLEY, 2009).

> [...] a noção de pobreza é ampla e ambígua e supõe gradações. Embora seja uma concepção relativa, dada a pluralidade de situações que comporta, usualmente vem sendo medida através de indicadores de renda (múltiplos e submúltiplos do salário mínimo) e emprego, ao lado do usufruto

> de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia e pensões entre outros. (ARREGUI, WANDERLEY, 2009, p.34)

Rolnik (1999, p.7), ao desenvolver pesquisa sobre ocupação territorial urbana entre municípios paulistas com mais de 20.000 habitantes, descreve as ocupações territoriais como expressões das disparidades sociais. Os morros e o asfalto na zona sul do Rio de Janeiro, o centro e as periferias nas metrópoles, o mangue e a orla na cidade à beira-mar são considerados pela autora como traduções territorialmente distintas da desigualdade de oportunidades urbanas que se definem nas cidades brasileiras. Isso denota, no entendimento da autora, que a compreensão de exclusão territorial não se dá dissociada de exclusão social.

> A exclusão, então, é vista como forma de analisar como e por que indivíduos e grupos não conseguem ter acesso ou beneficiar-se das possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias. A noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto aspectos materiais, abrangendo, portanto, não só a falta de acesso a bens e serviços – que significam a satisfação de necessidades básicas – mas, também a ausência de acesso a segurança, justiça, cidadania e representação política [...]. (ROLNIK, 1999, p.7)

As reflexões de Rolnik (1999) alinham-se aos estudos de Kowarick (1981), que, ao se referir ao que intitula “banalidade da violência urbana”, tendo como recorte a cidade de São Paulo, defende a existência no Brasil de uma cidadania inversamente proporcional. Segundo o lugar onde as pessoas moram, delimitam-se os “doutores” respeitáveis, cidadãos acima de qualquer suspeita, ou, inversamente, cidadãos que, passíveis de ação policial, são banalizados em suas necessidades. São lugares demarcados pela exclusão territorial, decorrente da ausência de justiça. Em síntese, afirma Kowarick (1981):

> [...] o usufruto da cidadania é inversamente proporcional aos recursos disponíveis, espelhando as rígidas e gritantes desigualdades socioeconômicas e políticas imperantes em uma sociedade, que além do mais, tem longa e arraigada tradição eletista autoritária que se traduz numa constante e profunda

> violentação dos direitos individuais e coletivos. (KOWARICK, 1981, p.37)

Isso implica afirmar que nem todos os lugares apresentam as mesmas demandas e, portanto, as respostas da política pública podem não ser similares, embora o município seja o mesmo.

> Nessa perspectiva, o território assume lugar estratégico tanto como base de organização do sistema, como para leitura diferenciada da presença de vulnerabilidades face aos riscos sociais e fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimentos, à presença/ausência das políticas públicas e da precarização das condições. (BRASIL/MDS, 2013c, p.25)

O estudo das desigualdades sociais constitui-se, desse modo, elemento básico para dimensionar indicadores territoriais no enfretamento das desigualdades sociais, principalmente no que diz respeito à relação exclusão/inclusão, e, consequentemente, para a elaboração de políticas inclusivas (SPOSATI, 2004b). A identificação de territórios de exclusão social, onde predominam fragilidades ou ausência de vínculos de cidadania com os serviços públicos, como expressão da pobreza, incorporada na lógica dos serviços socioassistenciais, a partir dos territórios de vivências de famílias de baixa renda, é fundamental para o fortalecimento da capacidade protetiva. Nos espaços dos serviços socioassistenciais, o eixo é a segurança social. Segurança de acolhida, como espaço de recepção e escuta qualificada; de convívio, em que a questão é romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em grupos e movimentos orientados para a defesa de direitos, participação em conselhos, conferências, fóruns de debate, na gestão e organização dos serviços socioassistenciais.

Às seguranças de acolhida e convívio alia-se uma terceira, a segurança de desenvolvimento de autonomia, cuja especificidade exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas e conquistar maiores

possibilidades de independência pessoal – exigindo, para tanto, o reconhecimento de direitos.

> [...] o mais adequado seria referir-se a processos de autonomização, considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados [...]. (COUTO, YASBEK, RAICHELIS, 2012, p.66)

Nesta discussão é preciso considerar que não há consenso no âmbito do SUAS acerca das concepções e parâmetros para definir as vulnerabilidades a serem respondidas no rol das seguranças na assistência social (BRASIL/MDS, 2013c). Desse modo, coadunar demandas decorrentes da fragilidade de vínculos de cidadania com os serviços públicos de proteção básica a serem reconhecidas no âmbito dos serviços socioassistenciais insere-se como central a este estudo.

A referência aos serviços socioassistenciais tem pelo menos duas dimensões que dão sustentabilidade à noção de capacidade na proteção básica: a oferta e o reconhecimento de equipamentos e de serviços expressos pelo desenvolvimento de atividades continuadas desempenhadas no interior de estruturas físicas, conforme afirma Muniz (2011, p.103):

> Há que se ressaltar que está se adotando o conceito de serviço socioassistencial como um conjunto de atividades continuadas e organicamente articuladas em torno de objetivos comuns, as quais respondem às seguranças afiançadas pela assistência social, prestadas em um determinado local de trabalho e que se destinam a promover determinadas atenções profissionalizantes, afiançando aquisições sociais que resultam do exercício capacitador de vínculos sociais, por meio de metodologia de trabalho social e trabalho socioeducativo.

O CRAS, principal equipamento da proteção básica da assistência social, vinculado ao princípio da localização como estratégia para aproximar a política de assistência social às famílias e aos territórios vulneráveis, deve ser fixado em áreas de maior vulnerabilidade. No campo das especificidades da política de assistência

social, ao CRAS é atribuído o trabalho de informar e de orientar a população de sua área de abrangência, de gestar territorialmente a rede de proteção socioassistencial, de articular intersetorialmente a rede de serviços locais, como as escolas e as Unidades Básicas de Saúde (UBS). A ele cabe também a oferta e o reconhecimento de direitos à proteção básica no âmbito dos serviços socioassistenciais, como são o Serviço de Atendimento Integral a Família (PAIF) e Serviço de Convivência de Vínculos Familiares e Comunitários.

> [...] é possível e necessária a ativação de uma política que resignifique a vida, a dignidade, a resistência, a capacidade de agir dos ainda estruturalmente excluídos. A autoestima, a capacidade de decidir e pertencer, ao lado da extensão da proteção social aos riscos sociais, precisam ser ativados, ainda que pareça uma luta de David contra Golias nesta sociedade de mercado [...]. (SPOSATI, 2004a, p.44)

Em face da construção de um sistema único em todo o território nacional, tendo em vista a incorporação do território como forma de reconhecimento de meios de agir para a proteção de famílias de baixa renda, Koga (2005; 2009) ressalta que importante incremento do campo protetivo se deu com a implantação dos CRAS – de acordo com dados do Censo 2012, somava-se em todo o Brasil um total de 7.725 mil equipamentos, distribuídos no mais diversos municípios pelo país. É preciso ressaltar que a simples presença de uma política pública não basta para o reconhecimento de respostas na esfera dos direitos a serem aprovisionados pela política de assistência social. Ou seja, a oferta quantitativa de equipamentos e serviços sociaossistenciais, no campo protetivo, não é suficiente quando o que está em questão é o reconhecimento normativo, respaldado na certeza de proteção social frente às desproteções a serem respondidas no campo específico da assistência social.

Sendo assim, convém destacar que, se com o SUAS retoma-se a centralidade do Estado na garantia de serviços estatais como articuladores dos serviços socioassistenciais, a existência física de espaços por si só não garante a realização concreta da referência estatal. Há, portanto, a necessidade de se adensar o debate sobre o significado desses espaços, o que inclui discussões sobre os

serviços, a estrutura, os acessos, os processos de qualificação e avaliação, as interfaces com a saúde e educação e o controle social (COUTO, 2009, p.207).

Observa-se que, com a lei da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL/CNAS, 2009), importantes conquistas foram observadas na proteção social básica no campo da qualificação dos serviços socioassistenciais condizentes com a definição de parâmetros e protocolo de atuação dos serviços socioassistenciais. Entretanto, desafios ainda permanecem na adequação entre oferta de serviços e população a ser atingida, pressupondo certezas com as quais as famílias possam contar. A qualidade, para além da mera disposição quantitativa de equipamentos e serviços prestados pela política de assistência social, se revela no quanto, no como e no grau em que ela proporciona proteção ao cidadão.

> Os serviços socioassistenciais devem propiciar um campo de seguranças e certezas pela sua oferta em quantidade e qualidade para assegurar direitos humanos e sociais exigíveis ao estado que, se não presta-lo diretamente, deve regulamentar a sua delegação. Suas respostas devem impactar positivamente as condições sociais daqueles que deles se utilizam, requerem ou venham deles necessitar. (BRASIL/MDS, 2013b, p.41)

Pesquisa realizada pelo NEPSAS (2011a)[12], na cidade de São Paulo, desenvolvida com trabalhadores da proteção básica da assistência social, ao disponibilizar dados desagregados segundo territórios de atuação da proteção básica, apontou a prevalência de três conjuntos de procedimentos na proteção básica, caracterizados pelo seu caráter individual: o cadastramento de famílias no Cadastro Único (CadÚnico), a busca ativa e a prontidão.

Criado em 2001, o CadÚnico é ferramenta basilar da gestão da política de assistência social municipal – sendo o Bolsa Família um dos principais programas que têm sua base de dados aí fixada. O recebimento de benefícios relacionados ao PBF está condicionado ao (re)cadastro, considerado como mecanismo de entrada e também de vinculação das famílias beneficiárias do PBF aos serviços

[12] O estudo desenvolvido pelo NEPSAS dedicou-se à análise das condições, concepções e perspectivas de agentes institucionais que trabalham com famílias na cidade de São Paulo. Os sujeitos da pesquisa foram 59 trabalhadores da proteção social básica. A síntese do estudo sinaliza reflexões avaliativas sobre o entendimento que os agentes institucionais têm e/ou vêm produzindo, a partir de sua área de formação profissional, sobre capacidade protetiva de famílias.

socioassistenciais. Por conseguinte, os procedimentos associados ao CadÚnico têm ganhado cada vez mais espaço no âmbito da proteção básica. Não raramente, o município mantém seus próprios cadastros, bem como seus respectivos programas de transferência de renda, o que multiplica a quantidade de bancos de dados a serem acessados e monitorados pelos profissionais que atuam nos CRAS, contribuindo para dificultar a atuação profissional qualificada nos serviços socioassistenciais (BRASIL/MDS, 2013c).

A busca ativa destinada, entre outros, à identificação de famílias em descumprimento de condicionalidades é apontada pelas Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social (BRASIL/MDS, 2009b) como uma das principais estratégias do CRAS para o conhecimento profissional do território e para inserção de famílias nos serviços socioassistenciais. Entretanto, ressalta-se que a apropriação de listagem sobre as famílias em descumprimento de condicionalidade, deslocada de estratégias e ferramentas voltadas a mensurar e conhecer a totalidade do território, como são as relações de (des)proteção que permeiam territórios, é insuficiente para a garantia de provisão de meios de agir de famílias frente à pobreza.

A partir dessa perspectiva, o conhecimento do território e de famílias por listagem que sinaliza descumprimento de condicionalidades, distante das demandas a serem respondidas pela proteção básica na assistência social, se resume a julgamento por capacidades individuais não desempenhadas. Como proposição, metodologias e ferramentas que possibilitassem a distinção entre fragilidades e potencialidades de território e de famílias permitiriam ultrapassar estigmas atribuídos à família, por deveres estatais descumpridos nos territórios.

Entre os profissionais da assistência social entrevistados por pesquisadores do NEPSAS, a maioria (82.4%) associou o trabalho desempenhado com as famílias ao encaminhamento para outras políticas. Procedimento que equipara a assistência social a uma política “passaporte” para outras políticas, em um movimento em que a intersetorialidade entre as políticas (como as de assistência social, saúde e educação) é feita pelos próprios usuários. (SPOSATI, 2004a)

Os atendimentos individuais realizados em plantões sociais reforçam uma das mais antigas formas de presença da assistência social nas prefeituras, marcadas por iniciativas e por ações emergenciais e pontuais. As demandas apresentadas à política de assistência social caracterizam-se principalmente pela busca da família por benefícios materiais, por pedidos de encaminhamento como via de acesso a políticas setoriais (NEPSAS, 2011a).

A citada pesquisa aponta ainda que apenas 2% do total dos entrevistados, trabalhadores na proteção básica da assistência social, mencionam o desenvolvimento do trabalho social com famílias tendo como foco intervenções sistemáticas e continuadas em famílias de baixa renda.

> [...] Portanto, adverte-se, que, no estágio de implantação do SUAS, os CRAS não estão construindo uma relação entre beneficiários e os serviços, não há trabalho específico para famílias beneficiárias de PTR[13]. E sim, parceria que os CRAS estão se perfilando como um espaço para políticas de cadastramento ou encaminhamento a outras políticas. (NEPSAS, 2011a, p.28)

O PBF, ao dispor de um conjunto normativo que direciona a operacionalização da proteção básica na assistência social, desencadeia inflexões, cujo resultado é a reiteração de práticas interventivas que, deslocadas das flexibilidades e dinâmicas que abrangem desigualdades territoriais, reforçam na assistência social a fragmentação, a emergência e o isolamento entre benefícios e serviços socioassistenciais.

A consolidação de um sistema com identidade única em todo o território nacional, voltado à extensão da cobertura de direitos socioassistenciais a todos os que deles necessitem, coloca-se como âncora para o reconhecimento de meios de agir de famílias à proteção social. Entretanto, é preciso reconhecer que tal perspectiva ainda é muito nova na história brasileira, sendo que a trajetória da assistência social exige romper com características “aparentemente genéticas” que se interpõem à cultura de direitos. Nesse movimento paradoxal, a cultura conservadora e/ou liberal, demarcada por ações fragmentadas e isoladas, com forte

[13] Programa de Transferência de Renda - PTR.

enfoque individualista, se sobrepõe à cultura do direito, do coletivo, da capacidade de proteção. Nesse sentido, “a concepção de direito supõe continuidade, certeza. Isto é muito novo no campo da gestão da assistência social dado as marcas históricas de trato subjetivo que recebeu ao longo dos anos” (BRASIL/MDS, 2013a, p.17).

Transitar da perspectiva centrada nas capacidades individuais para aquela vinculada à capacidade no âmbito coletivo equipara-se a um processo intitulado por Sposati (2007) de mudança de “paradigma político na política de assistência social”, que, ao sinalizar para a ampliação do alcance do dever do Estado com o social, contribui para definições a serem inseridas no âmbito do fortalecimento da proteção das famílias na assistência social. A intenção é que não se incorra em compreensões subjetivas ou mesmo residuais resultantes de reiterações individualistas, afirma a autora.

> Há muita diferença entre considerar a assistência social uma prática e uma política pública. Na condição de prática ela pode ter múltiplas expressões, ser realizada em direções e abrangência diferentes, desenvolver experiências, fazer uma ou outra atenção. Mas como política pública há mudança substantiva em sua responsabilidade, pois qualquer atenção prestada não se refere ao escopo de um individuo ou família, mas deve ter presente que suas responsabilidades exige que se organize para que ela tenha acesso a todos aqueles que estão em uma mesma condição. (BRASIL/MDS, 2013c, p.44)

Isso exige que, no campo das provisões da política de assistência social, sejam ultrapassadas iniciativas pautadas na concessão individual de benefícios, programas e projetos. Proposição que, se por um lado favorece a consolidação da proteção social, a viabilidade de condições materiais para o desenvolvimento de capacidade protetiva, por outro agrega ainda aspectos menos tangíveis, como aqueles considerados no campo dos vínculos de cidadania a serem conhecidos no território e reconhecidos no campo da segurança social. A incorporação de tal perspectiva remete a desafios como, segundo Koga (2005, p.5), a “definição de metodologia capaz de captar desigualdades e diferenças presentes em cada território e entre os territórios para se estabelecer prioridades não apenas sociais, mas também socioterritoriais”.

Com o surgimento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), vinculada ao MDS, foram observados avanços na elaboração e na organização de bases de dados nacionais, em um campo tradicionalmente assinalado pelas dificuldades de (re)conhecimento da atuação da política de assistência social. Destaque deve ser dado à criação de índices e indicadores, como o Índice SUAS, o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD SUAS) e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M).

Ressalta-se, porém, segundo estudos de Koga (2009, p.42-3), que ainda permanecem questões desafiadoras relacionadas à dimensão territorial como possibilidade de extensão e universalização da assistência social a todos que dela necessitem. Torna-se evidente que não basta o reconhecimento da importância do território no campo normativo, sendo fundamental a compreensão de sua realidade e dinâmica para o subsídio dos processos de gestão pública.

A vigilância social, inscrita como uma das principais funções da política de assistência social, articulada a outras duas, proteção e defesa institucional, coloca-se como estratégia privilegiada para superar indicadores abrangentes de proteção básica, de modo a coadunar serviços com as necessidades de famílias em seus territórios de vivência. Nesse sentido, a proteção social básica deve ser planejada e organizada de forma a garantir aos seus usuários conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (BRASIL/MDS, 2004a).

Com a Lei do SUAS nº 12.435 (BRASIL/CC, 06/07/2011), a incorporação da vigilância social à Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS apresenta mudanças, entre as quais aquela que vincula a ideia de fortalecimento de capacidade protetiva de famílias à gestão territorial dos serviços socioassistenciais. Destarte, vigilância social define-se como estratégia de gestão que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva de famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos.

Na Norma Operacional Básica (BRASIL/MDS, 12/12/2012), a vigilância social ganha centralidade, colocando-se como um movimento que, ao articular mensuração de riscos e vulnerabilidades ao monitoramento de padrões de serviços,

apresenta como foco o aprimoramento das respostas às demandas de famílias frente às suas necessidades.

> A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e sistematização de informações territorializadas, e trata:
>
> I- das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;
>
> II- do tipo volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. (BRASIL/MDS, 12/12/2012, p.40)

A incorporação do território, assim como de metodologias que propiciem aprofundamento sobre o território de circunscrição do CRAS, é primordial para que a assistência social progrida no campo do fortalecimento de capacidades, avance no reconhecimento de direitos quantitativos e na qualificação de serviços socioassistenciais.

> O desafio neste campo é quebrar com a lógica do uso da informação, do monitoramento e da avaliação como uma imposição que vem de cima para baixo [...] como campos estratégicos que incorporam uma nova prática do registro e da análise da realidade para o aprimoramento da gestão, do cotidiano, dos processos de trabalho e controle social. (BRASIL/MDS, 2013c, p.36)

Na contramão das desproteções e incertezas no âmbito do PAIF, afirma Muniz (2011), a construção da assistência social como política pública de direito vincula-se a certezas de aquisições materiais, sociais e socioeducativas. A intenção é a provisão de aquisições na assistência como meios de agir de indivíduos e famílias para suprir necessidades de reprodução social da vida e desenvolver suas potencialidades para a convivência, protagonismo e autonomia. Trata-se, portanto, de uma política que tem intencionalidades éticas e políticas.

> Ética porque se fundamenta em valores e princípios que defendem a vida, a dignidade humana, a liberdade, a democracia, a cidadania, à diversidade, entre outros, e política porque tem por direção a realização de direitos, a atenção as necessidades e ao desenvolvimento da autonomia com vistas a emancipação social transformando uma realidade eivada de desigualdades sociais. (MUNIZ, 2011, p.100)

Para Paugam (2013), esse patamar de cidadania transpõe ofertas de bens e serviços, na medida em que pressupõe proteção e reconhecimento de direitos. Isso implica admitir que o vínculo de cidadania encontra-se fragilizado, ou mesmo rompido, quando pessoas em situação penosa são mantidas contra sua vontade em estruturas provisórias.

> De fato, o que significa direito se ele se resume à urgência, se não permite melhorar a sorte dessas pessoas e lhes impede a saída a formas de inserção mais aceitáveis? Se as soluções de urgência são perenes para os indivíduos que delas se beneficiam, elas correspondem a uma exclusão de outras formas de [proteção] e a um banimento na condição da infra-assistência. Pode-se falar enfim de ruptura do vínculo de cidadania sempre que se constata um desrespeito ao princípio da igualdade dos cidadãos em relação ao direito. (PAUGAM, 2013, p.24)

A partir das reflexões realizadas, considera-se que construir meios de agir para famílias de baixa renda vincula-se à necessidade de possibilitar indicadores abrangentes ao território, tendo como foco a incorporação das multideterminações da pobreza, flexíveis e dinâmicas. A construção de direitos, contraposta a perspectivas individuais demarcadas pela fragmentação e isolamento na política de assistência social, relaciona-se à extensão e reconhecimento equitativo de proteções frente a desproteções sociais de famílias e territórios.

A assistência social, chamada a aprovisionar direitos que lhe são específicos, requer considerar que proteger famílias beneficiárias do PBF, para além das provisões em seu campo, abrange um conjunto de outras políticas, como as de saúde e de educação. O diálogo intersetorial daí advindo deve sinalizar respostas que sejam capazes de impactar positivamente a vida dos usuários.

1.3.1 Condicionalidade, punição ou meio de agir?

O decreto nº 5.209 de 2004 prevê como atribuição do MDS, além da gestão de benefícios e programas complementares, a gestão de condicionalidades pela política de assistência social. Cumprir condicionalidades é critério para a manutenção das famílias de baixa renda como beneficiárias do PBF. A aplicação de sanções punitivas, como são os bloqueios e os cortes de benefícios, é prevista em casos de descumprimento de regras.

Frente ao propósito da PNAS/2004 de capacitar famílias à proteção social, a inclusão emergencial nos serviços socioassistenciais, prevista na Resolução CIT nº 07 de 2009, com base em indicadores do PBF, que culpam e punem famílias por deveres não cumpridos, aponta para a urgência na construção de olhares sobre as relações de proteção *versus* desproteção territorial.

A Instrução Operacional nº 26/ 2008 prevê às famílias que receberam sanções decorrentes de descumprimento de condicionalidade a possibilidade de apresentar recurso à gestão municipal do PBF no município. Nesses recursos são expostas as justificativas das famílias, na tentativa de reversão das sanções recebidas. Tais recursos são elaborados pelo CRAS, a partir das justificativas das famílias pelo descumprimento de condicionalidade, encaminhados para serem avaliados pela gestão municipal do PBF e, em seguida, aprovados pelo gestor municipal da política de assistência social.

Essa lógica, que incide sobre o fato consumado descumprimento de condicionalidades do programa, e não sobre as possibilidades de acompanhamento das famílias e suas vivências no território, termina gerando um infindável trabalho de verificação burocrática das condicionalidades, e não das condições reais de vida das famílias. O que vem mobilizando as equipes profissionais e, não raro, deslocando-as do trabalho social qualificado que lhes cabe (BRASIL/MDS, 2013c).

Nesse sentido, reafirma-se que a proteção básica assegurada pela política de assistência social não deve se limitar a atuar quando instalada a desproteção (SPOSATI, 2004a). Seu desafio também é o de evitar a desproteção e prevenir a violação de direitos no âmbito das relações, pressupondo o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Ainda, segundo a Resolução CIT nº 07 de 2009, aquelas famílias que estão em suspensão do benefício do PBF devem ser acompanhadas e incluídas nos serviços socioassistenciais da proteção básica prioritariamente. A inclusão nos serviços socioassistenciais deve ser orientada por listagem de famílias em descumprimento de condicionalidade na educação e saúde (anexo I/ Resolução CIT nº 07 de 2009), a ser disponibilizada pelo órgão gestor municipal da política de assistência social. Munida do montante de famílias que descumpriram condicionalidades, cabe à "equipe do CRAS atualizar o diagnóstico territorial, traçar estratégias e metodologias de atendimento das famílias e definir os serviços socioassistenciais necessários ao enfrentamento das situações de vulnerabilidades e riscos identificados" (p.21).

Na área da educação, a condicionalidade consiste na exigência de frequência escolar de 85% para crianças com idade entre 6 e 15 anos em estabelecimento de ensino regular e de 75% de frequência para adolescentes com idade entre 16 e 17 anos. O descumprimento de condicionalidades na educação é registrado semestralmente pelas escolas. Na saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação, bem como o crescimento e o desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento do próprio cartão e, se gestantes, realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e da saúde do bebê (BRASIL/MDS, 2013c).

As famílias beneficiárias do PBF, para cumprirem condicionalidades na saúde, devem obrigatoriamente comparecer a uma unidade de saúde da rede municipal ao menos uma vez no semestre (períodos de vigência), em datas estipuladas e comunicadas pelo MDS/Senarc via extrato de pagamento do PBF. Conforme pauta a Portaria do Ministério da Saúde (MS) 2.488 de 2011, é também papel da equipe Estratégia Saúde da Família (ESF), vinculada às Unidades Básicas de Saúde (UBS), orientar e educar as famílias para o controle do peso e sobrepeso de crianças, assim como sobre os benefícios da imunização e do acompanhamento de pré-natal de gestantes.

Na equipe de ESF, os agentes comunitários de saúde são os principais responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades (Portaria nº 2.488 de 2011). Entre suas atribuições estão as visitas às famílias beneficiárias do PBF, em

busca do desenvolvimento de atividades educativas como orientações sobre imunização, baixo peso, sobrepeso e altura de mulheres e crianças, identificação do número de gestantes, frequência de gestantes ao pré-natal, orientações sobre aleitamento materno a nutrizes. Essas informações, entretanto, não geram descumprimento de condicionalidades. Na saúde, o descumprimento decorre do registro de ausência da família na UBS, e da não localização da família pelos agentes de saúde, pressupondo desatualização cadastral de endereço no CadÚnico. Não há previsão, nos dados da saúde, de indicadores que revelem a ausência ou fragilidade de equipamentos e serviços de saúde como motivo para o descumprimento de condicionalidades.

Importante ressaltar que as famílias, para manterem-se como beneficiárias do PBF, devem processar a atualização de dados no Cadastro Único (CadÚnico) a cada dois anos, tendo no CRAS um dos principais locais para tal procedimento, que, embora não incluso como condicionalidade, prevê bloqueios e cancelamento de benefício, conforme Portaria nº 617 de 2010. Isto é, seja pela atualização cadastral ou em caso de cumprimento de condicionalidade, à família é atribuída a responsabilidade maior em buscar pelo serviço de proteção básica para a manutenção do beneficio. O não cumprimento de condicionalidades pelas famílias é passível de sanções como cortes e bloqueios, inscritos pela Portaria nº 251 de 12 de dezembro de 2012 nos seguintes termos.

I - advertência no primeiro registro de descumprimento;

II - bloqueio do beneficio por um mês no segundo registro de descumprimento;

III - suspensão do benefício por dois meses no terceiro registro de descumprimento;

IV - suspensão do benefício no quarto registro de descumprimento; e

V - cancelamento do benefício no quinto registro de descumprimento.

A suspensão dos benefícios pagos pelo PBF se dá mediante a coleta nas escolas de dados sobre as faltas justificadas das crianças e adolescentes nas aulas do ensino fundamental e médio. Essas justificativas devem se enquadrar em um conjunto de motivos divulgados, segundo Instrução Operacional nº 36 Senarc/MDS

(BRASIL/MDS, 21/07/2010), como plausíveis ou não para que crianças e adolescentes se ausentem das aulas. No montante de 19 variáveis, aquelas com código inferior a 50 não geram descumprimento de condicionalidades; já os códigos superiores a 50 geram sanções sobre os benefícios pagos pelo programa. Informações pertinentes às fragilidades da rede de proteção social são previstas pela Instrução Operacional nº 36 Senarc/MDS (BRASIL/MDS, 21/07/2010) apenas pelos códigos 3, 4 e 5. Sendo assim, o conjunto de dados que compõem as faltas justificadas nas escolas denota que a maior responsável pelas faltas escolares é a família, conforme mostra o quadro 3.

Quadro 3 - Motivos da baixa frequência escolar

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
1	Ausência por questão de saúde do aluno
2	Doença/óbito na família
3	Inexistência de oferta de serviços educacionais
4	Fatos que impedem o deslocamento à escola
5	Inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais
6	Concluiu o Ensino Médio
7	Suspensão Escolar
8	EJA Semipresencial
51	Gravidez
52	Mendicância/Trajetória de rua
53	Negligência dos pais ou responsáveis
54	Trabalho Infantil
58	Escola não informou o motivo
59	Motivo inexistente na tabela
60	Violência/Discriminação/Agressividade no ambiente escolar
62	Trabalho do Jovem
63	Exploração/Abuso Sexual/Violência Doméstica
64	Desinteresse/desmotivação pelos estudos
65	Abandono Escolar/ Desistência
66	Necessidade de cuidar de familiares

Fonte: BRASIL/MDS, 21/07/2010.

Em contraposição à centralidade das responsabilidades individuais das famílias nos indicadores de condicionalidades do PBF, Magalhães (2009) ressalta a importância de se superar a produção de informações que, ao reforçar

responsabilidades individuais, permanecem alheias aos limites que cerceiam famílias de baixa renda à proteção social. Nas palavras do autor: “Como agir para que estas sanções deixem de sê-lo e se tornem indicadores de que o sistema de proteção social precisa agir com a eficácia e rapidez para assistir às famílias?” (MAGALHÃES, 2009, p.402)

Ultrapassar essa perspectiva individual exige olhares cuidadosos sobre normas que regem a operacionalidade do PBF, na proteção da política de assistência social. São normativas que, ao prever sanções, em decorrência dos efeitos por descumprimento de condicionalidades, orientam a produção de dados que, deslocados do território, possibilitam conjecturar que grande parte das punições aplicadas às famílias decorre de deveres do poder público não cumpridos.

Considerando os preceitos protetivos da matricialidade sociofamiliar destacados como uma das principais diretrizes da PNAS (2004), é preciso transitar da esfera do “punir e cobrar” para a esfera do “prover” meios de agir de famílias. Para isso, são necessários conhecimentos mais profundos e flexíveis sobre as desigualdades territoriais, capazes de mostrar à assistência social, além de atributos individuais vinculados ao descumprimento de condicionalidade, as desigualdades expressas pelas fragilidades de vínculos de cidadania com os serviços públicos.

Para tanto, não bastam as listagens territorializadas de famílias em descumprimento de condicionalidade, disponibilizadas pela gestão do PBF no município a partir da sistematização das justificativas de faltas coletadas pelas unidades de ensino, ou da constatação de famílias que não foram encontradas em seus domicílios pelos agentes de saúde. Levando em conta os propósitos protetivos da assistência social, o fundamental é que ao processo de vigilância sejam agregadas informações sobre a totalidade das famílias que, pela sua condição de beneficiárias do PBF, devem ser integradas aos serviços socioassistenciais e setoriais de forma preventiva, o que pressupõe práticas planejadas com enfoque na antecipação de riscos de vulnerabilidades sociais.

A legislação que pauta a operacionalização do PBF preserva a família de sanção somente quando ficar comprovado que o cumprimento de condicionalidade foi prejudicado em razão de desproteções relativas à oferta de serviços por parte dos municípios. Entretanto, ainda são bastante limitadas as iniciativas do

MDS/Senarc em incluir nos documentos norteadores do PBF a recolha e a sistematização de indicadores sobre as fragilidades das políticas de saúde e educação que limitam o cumprimento de condicionalidades. Outro fator a destacar é que nas legislações que regem o PBF não há previsão de ações de responsabilização e punição para os municípios inadimplentes. O resultado é a responsabilização quase que exclusiva da família pelo cumprimento de condicionalidades (SENNA et. al., 2007).

Nos documentos que regem o programa, as condicionalidades orientam-se pela premissa da provisão e do fortalecimento de acesso de famílias de baixa renda às políticas de proteção básica na assistência social, na educação e na saúde. Essa perspectiva é reforçada pela Resolução da CIT nº 07 de 2009[14]:

> [...] as condicionalidades do PBF visam o reforço do direito de acesso às políticas de saúde, educação e assistência social e possibilitam por um lado, promover a melhoria das condições de vida da família beneficiaria e por outro, reforçar a responsabilização do poder público na garantia de oferta desses serviços. (p.2)

A intersetorialidade é prevista na Resolução CIT nº 07 de 2009 como medida para o fortalecimento da proteção social nos seguintes termos:

> Nos casos em que a causa do descumprimento de condicionalidades for a falta de acesso das famílias às políticas de Assistência Social, Saúde e Educação, compete ao município, em conjunto com o Estado e a União, elaborar estratégias para sanar lacunas existentes na oferta dos serviços em seus territórios. (p.16)

Essa faceta intersetorial, apesar de inscrita no campo normativo, apresenta-se limitada quando o enfoque é a responsabilidade de indivíduos, e não do Estado. Sendo assim, a prática interventiva das políticas públicas, como é a assistência social na proteção social, sob a orientação de indicadores estanques, homogêneos e

[14] Resolução CIT nº 07 de 2009 - Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUS).

inflexíveis ao território, restringe-se a ações interventivas emergenciais, reforçando interfaces da política pública com a responsabilização e punição de famílias.

Considerando-se o caráter complexo que assumem os processos de exclusão social no Brasil, e o necessário enfrentamento de vulnerabilidades e riscos que limitam o cumprimento de condicionalidades pelas famílias, é evidente que a proteção não pode se restringir à política de assistência social. Na relação com as políticas setoriais, não cabe à assistência social a soberania sobre outras políticas, mas sim o reconhecimento de que a efetivação da assistência social é indissociável dos processos constitutivos das demais políticas sociais. “Junto às demais o seu processo institucional pode introduzir na agenda pública novas demandas e induzir maior e melhor o acesso.” (BRASIL/MDS, 2013a)

A partir dessa proposição, pertinente se faz afirmar que potencializar o acesso à proteção básica – ponto de convergência das políticas relacionadas aos temas das condicionalidades –, avessa à noção emergencial e punitiva decorrente do descumprimento de regras, desafia a retomada do coletivo, expressa pelas multideterminações da pobreza, bem como pelas respostas a serem reconhecidas pelas políticas públicas como meio de agir frente às necessidades a elas vinculadas.

O Caderno de Informações do MDS (BRASIL/MDS, 2008), ao propor a construção de diagnóstico socioassistencial com base em informações sobre as várias áreas temáticas ou de atuação governamental, como saúde e educação, contribui para um maior conhecimento pela proteção básica das multideterminações da pobreza, bem como reúne informações que possibilitam à assistência social empreender diálogos intersetoriais com as políticas atreladas às condicionalidades. Trata-se de uma compreensão heterogênea e multidimensional da pobreza e da exclusão que informa diagnósticos em que a prioridade são as famílias e os territórios (BRONZO, VEIGA, 2005).

Ainda segundo Bronzo e Veiga (2005), o ponto central consiste em ressaltar que a intersetorialidade pode ser entendida como meio de gestão estruturado a partir de eixos temáticos ou convergentes, entre outros, faixa de idade, sexo, grupos étnicos, iniquidades de equipamentos e serviços públicos. O fio condutor seria a aderência da intervenção às necessidades da população ou famílias de baixa renda e a efetividade dos resultados por ela viabilizados. Isso significa tomar como foco

das intervenções das políticas públicas o reconhecimento de direitos frente às necessidades de indivíduos e famílias, requerendo para tanto a transposição de fronteiras setoriais, estabelecidas a partir de competências organizacionais e profissionais específicas. Essa perspectiva aproxima-se da proposta de Amartya Sen, ao vislumbrar diferentes capacidades, definidas pelas características individuais – admitindo para tanto a necessária inclusão de tais características na provisão de igualdades de oportunidades.

Construir meios de agir de famílias frente à pobreza, para além de procedimentos voltados para o acompanhamento de condicionalidades de famílias de baixa renda ou elaboração de relatórios com indicativos de descumprimento de condicionalidades como subsídio para a inserção emergencial nos serviços socioassistenciais, exige como ponto de partida o comprometimento da gestão municipal com práticas republicanas, isto é, centradas nos direitos, no processo democrático entre Estado e Sociedade, no reconhecimento do bem público e da cidadania a ser aprovisionada às famílias de baixa renda em seus territórios de vivência (SPOSATI, 2007). “A tarefa é bastante audaciosa!”, afirmam Monnerat e Souza (2010). A articulação intersetorial passa pela construção de um novo objeto de intervenção que respeite as particularidades setoriais, como aquelas atribuídas a cada política inserida no processo de acompanhamento de condicionalidades.

Na construção intersetorial, é preciso que cada política assuma responsabilidades com o reconhecimento de benefícios e serviços que lhe são específicos. O que exige aclarar, por exemplo, que a assistência social na relação com a saúde e com a educação não significa a área de doação de vale transporte, de remédios ou de doação de material escolar. Nesse caso, a assistência social, ao articular-se com as demais, se estabelece como uma política processante de outras políticas sociais, ou seja, sem conteúdo específico (SPOSATI, 2004a, p.749).

A autora chama ainda a atenção para a redução da ideia de intersetorialidade a encaminhamentos para outras políticas setoriais, em um movimento que equipara a assistência social a “agência-passaporte”, uma vez que em si o campo resolutivo é limitado. Sob a ótica da intersetorialidade, é preciso compreender que as políticas se complementam, para tanto, todas as políticas devem operar a referência e contrarreferência, mediadas pelo reconhecimento de bens, equipamentos e serviços que lhes são específicos.

Não obstante, o comprometimento dos governos e gestores municipais é indispensável no estreitar do diálogo intersetorial, tendo em vista o fortalecimento de meios de agir de famílias de baixa renda.

> Os governos municipais direcionados para a promoção do desenvolvimento social e garantias de mínimos sociais a todos os cidadãos, precisam construir uma interferência intencional e monitorada nas questões que estão no espaço da governabilidade da Prefeitura, com a identificação de problemas dos grupos populacionais em relação a padrões de qualidade de vida e realização de ações que articulem saberes e experiências de diversos campos do conhecimento. Essa ação, em contraposição na lógica setorial, precisa basear-se na população, reconhecendo os indivíduos e grupos da população, considerando as suas condições peculiares de vida, demandas e expectativas. As prioridades, nesse caso, serão definidas a partir dos problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas e intersetoriais. (INOJOSA, 1997, p.07)

Pesquisa desenvolvida por estudiosos vinculados à Fundação Oswaldo Cruz em 2009, sobre intersetorialidade em saúde em quatro capitais (Florianópolis, Aracaju, Belo Horizonte e Vitória), destaca experiências governamentais exitosas na inserção da intersetorialidade como diretriz para a gestão das políticas públicas. São elas a constituição de comitês locais de políticas sociais, visando a articulação e integração entre setores e pelas Câmaras Territoriais, e realização de fóruns permanentes de gestores e técnicos das diversas instituições públicas que buscam promover a interface com os gestores e otimizar recursos (GIOVANELLA et. al., 2009).

A intersetorialidade, direcionada ao reconhecimento de direitos, ao possibilitar o distanciamento do campo protetivo de perspectiva punitiva, emergencial e improvisada, desafia gestores, mas também profissionais e famílias à luta pela ampliação e extensão de ofertas e certezas a serem reconhecidas no campo normativo institucional. Para tanto, é preciso que as informações territoriais, agrupadas em eixos alinhados com as políticas de assistência social, saúde e educação, sejam capazes de subsidiar processos educativos nos CRAS (no contexto do trabalho social com famílias), nas UBS (pelo trabalho educativo em saúde a ser desempenhado pelos profissionais da saúde básica, como são os que

atuam na equipe de ESF) e nas escolas de ensino fundamental e médio (pela inclusão do tema dos direitos de cidadania como parte do conteúdo educativo ministrado em sala de aula).

É nessas ações com forte caráter educativo que se vislumbra potencialidade para a constatação de vulnerabilidades territoriais, mas também de capacidade para o desenvolvimento da autonomia e proteção de famílias de baixa renda. Processo esse que, ao exigir reconhecimento normativo institucional como elemento essencial para o fortalecimento de capacidade, é indissociável do reconhecimento de direitos à participação, bem como da inclusão de interesses de cidadãos na agenda pública, conforme defende Bohman (2008). Isso posto, a participação e o controle social, na lógica do planejamento público participativo, definidos no âmbito dos conselhos municipais, estaduais e nacionais, são espaços democráticos estratégicos, que, ocupados e fortalecidos pela luta de profissionais e de usuários da política pública, constituem campo de força capaz de pressionar o poder público por respostas às demandas expressas por territórios e famílias.

Portanto, a construção intersetorial da assistência social em consonância com as políticas de saúde e educação é uma exigência que, focada em torno de objetivos comuns, precisa combinar dever do Estado e direito de cidadania. Para isso, afirma Sposati (2006), três princípios precisam ser respeitados: 1) convergência de impulso, movido pelo pacto de uma ação coletiva integrada para um objetivo comum; 2) gradualidades, traçados de perspectivas, a serem cumpridas por metas e etapas, cujos resultados devem produzir mudanças na configuração anterior de dada situação; 3) heterogeneidade, pressupondo a provisão de igualdade, em respeito às diversidades e particularidades da mulher, do idoso, da criança e do adolescente.

Para Junqueira (2005), a intersetorialidade possibilita ao Estado otimizar recursos no trato de populações residentes no território sob sua jurisdição. Todavia, “a intervenção do poder público deve compreender que a população não é homogênea, nem suas necessidades, nem suas aspirações” (p.15). Destarte, deve respeitar as singularidades da população e do espaço onde vive. Sendo assim, necessário é estabelecer critérios que permitam formular, a partir de objetivos e metas, estratégias voltadas à qualidade de vida, mediante o acesso a bens objetivos

e subjetivos, expressos pela presença, mas também pelas certezas com as quais famílias contam ou não para se protegerem frente à pobreza.

Singularidade, contudo, não é sinônimo de fragmentação, afirma Sposati (2004a). Os cidadãos, para terem seus direitos reconhecidos, necessitam que eles sejam considerados em sua totalidade, e não de forma fragmentada. Muitas vezes serviços públicos, como os atrelados a condicionalidades, localizados em um mesmo espaço geográfico processam atendimentos isolados, enfrentando problemáticas independentemente de resolução. Considerando esse contexto, Junqueira (1998) propõe que, a partir das demandas da população, se procurem de forma integrada soluções que remetam a ações e saberes próprios de cada política. O sentido é o de buscar soluções não apenas no âmbito de uma política, mas de maneira integrada, intersetorial, mediada pela "articulação de saberes, experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social e ao enfrentamento da exclusão social" (p.15).

Ressalta-se, entretanto, segundo Inojosa (2001), que intersetorialidade não implica substituir responsabilidades setoriais na provisão de certezas necessárias para indivíduos e famílias se protegerem, mas sim conjugar setorialidade com intersetorialidade. Não é demais ressaltar que o Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos, e responsável pelas políticas públicas. Conforme atesta Vieira (2004, p.59), "sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisso".

Conforme afirma Alvarenga (2011), se por um lado o governo federal passou a utilizar políticas focalizadas, por outro se assentou fortemente na hipótese da existência de uma rede de proteção social com acesso universal. Para Draibe (2009), em países como o Brasil, demarcado por elevada desigualdade social, a focalização consiste em importante instrumento de enfrentamento à pobreza quando articulado a iniciativas universalizantes. Isso significa que, nos países latinos, embora se constate a existência de serviços de proteção básica, desafios ainda permanecem no campo do reconhecimento normativo de direitos.

> [...] na experiência latino americana de inserção dos programas de transferência de renda nos sistemas de proteção social há um desafio de fundo: a integração de programas com condicionalidade à rede de proteção social, configurando-os como direito de cidadania [...]. (FONSECA, ROQUETE, 2005)

Caminhar nessa direção é um dos resultados esperados de um programa de transferência de renda condicionada que, como o Bolsa Família, exige apoios externos ao seu modelo de gestão, uma vez que isolados os programas de transferência de renda são incapazes de atenuar as desigualdades socioeconômicas e regionais, caracterizadas no Brasil pela sua persistência e pouca mobilidade.

> [...] É preciso ter presente que qualquer hipótese de futuro para o Programa Bolsa Família estará imersa no ambiente sócio-histórico e sociopolítico brasileiro, no qual se destacam a forte desigualdade socioeconômica; dificuldade em manter políticas distributivas em padrões de qualidade em todo território nacional, isto é com capacidade de alterar as diferenças regionais [...]. (SPOSATI, 2010a, p.275)

Conforme afirma Sposati (2009c), o fato de haver um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista de fato ou esteja pronto; na verdade, é uma construção que requer esforços de mudança. Nesse sentido, a autora chama a atenção para a necessidade de um olhar atento para as diversidades territoriais, que, embora existentes, na administração de um Estado federado como é o Brasil, a tendência é a manutenção de patamares homogêneos, cuja adequação remete às heterogeneidades de regiões, estados, municípios e também de seus territórios intraurbanos.

O desafio está em incorporar o território, o que significa ultrapassar a abrangência dos indicadores, de modo a aprofundar as particularidades do território, na busca de alcançar equidade e justiça social e compreender como de fato as desigualdades sociais transformam territórios, geram formas espaciais, afetam dinâmicas sociais, influem no cotidiano das pessoas e reclamam por políticas públicas que tenham como meta minimizá-las. Em outras palavras, o que está sendo aqui proposto é a relação entre conhecimento, ética e política e um debate ampliado sobre as desigualdades sociais corporificadas nas cidades e em seus territórios, um

debate que possa lançar referências partilhadas que sejam apropriados por atores coletivos e capazes de dar corpo e forma às “utopias de inclusão” no cenário de nossas cidades (TELLES, 2003, p.2).

A produção de indicadores, portanto, longe de resumir-se à soberania técnica dos dados estatísticos, constitui amplo processo de “construção social [...] que passa por um conjunto de mediações sociais, políticas, técnicas e institucionais pelas quais coisas e eventos vão sendo nomeados, ganhando estatuto de realidades sociais reconhecidas como tais”, conforme observa Telles (2003, p.3). A autora, ao situar a construção de indicadores a partir de um contexto real, descreve-o como permeado por divergências, discordâncias de opinião e posições que devem se tornar inteligíveis, a fim de se constituir o que define como “consensos cognitivos” capazes de orientar objetivamente a produção de indicadores. Organiza-se assim toda uma “gramática” que permite que os fatos sociais ganhem relevância e pertinência na agenda governamental, o que pressupõe o entendimento de indicadores como parte da construção da realidade, e não como meros medidores do real. Colocam-se assim possibilidades daquilo que se pode ser ou fazer, no sentido de romper com os estritos horizontes que confinam vidas, de modo a cercear a oportunidade de querer outra coisa que não o imediatamente vivido.

> Ao invés de exclusão, problematizar os bloqueios e impedimentos de acesso. Ao invés de atendimento às necessidades, a ampliação e diversificação das possibilidades e capacidades de efetivas ou realizar formas de se considerar válidas e valiosas. (TELLES, 2003, p.13)

O uso de indicadores sociais tem sido empregado como importante subsídio para planejar atividades no âmbito público no que diz respeito à formulação e reformulação de políticas sociais nas diferentes instâncias governamentais. Insere-se ainda como importante ferramenta para monitorar as condições de vida e bem-estar da população, seja por parte do poder público ou da sociedade civil.

No próximo capitulo, objetivando aprofundar a discussão sobre proteção básica na assistência social, se apresentará como recorte a cidade de Maringá. Para organização do conteúdo analítico, será tomado por base um dos sete descritores da “Matriz da Capacidade Protetiva de Famílias”: a relação de proteção/ desproteção

de equipamentos públicos. O seja, a provisão de proteção frente às multideterminações da pobreza, abrangendo disposição quantitativa de equipamentos, mas também certezas com as quais as famílias de baixa renda possam contar na assistência social, saúde e educação.

CAPÍTULO II – DESIGUALDADE TERRITORIAL EM MARINGÁ: MÉTRICAS DE PROTEÇÃO

Neste capítulo o estudo recai sobre as desigualdades territoriais na cidade de Maringá, tendo nas escalas intraurbanas o limiar da análise. O objetivo aqui é o de promover discussão acerca do indicador proteção x desproteção, que parte da matriz “Capacidade Protetiva de Famílias”, tendo como foco a disposição e as certezas com as quais famílias beneficiárias do PBF podem ou não contar no âmbito dos equipamentos públicos de assistência social, saúde e educação.

Os indicadores abrangentes referentes à cidade de Maringá, divulgados pelo MDS como medidas para a avaliação e o monitoramento da gestão da proteção básica, obscurecem heterogeneidades e desigualdades intraurbanas. Como norte para a análise será adotado o estudo de unidade de vizinhança, cujas orientações possibilitam identificar, no bairro ou na vizinhança imediata, desigualdades territoriais e medidas discrepantes de distância e oferta de equipamentos públicos em relação ao público-alvo a ser alcançado pelos serviços públicos de assistência social, educação e saúde.

Neste capítulo dedicado à análise da relação entre população e equipamentos públicos, cabe destacar que por equipamento urbano compreendem-se todos os bens, públicos ou privados, de utilidade pública destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento das cidades, implementados mediante autorização do poder público (MORAES, GOUDARD, OLIVEIRA, 2008). Segundo Torres (2000), um equipamento urbano coletivo pode funcionar como suporte material para a prestação de serviços básicos de saúde, educação e recreação. Nesse caso, é constituído por um conjunto de espaços e edifícios, cujo uso é predominantemente público. A existência desses componentes físicos é considerada como importante fator de bem-estar social e de apoio ao desenvolvimento econômico, humano, bem como de ordenação territorial e de estruturação dos aglomerados urbanos.

Os equipamentos públicos, compreendidos nesta tese como disposições e certezas com as quais famílias de baixa renda podem contar para se proteger, serão analisados como elemento constitutivo do espaço urbano, com o fim de atender com

eficiência os propósitos para os quais foram destinados. Com essa afirmação, pressupõe-se que não só a presença de equipamentos, mas também os vínculos sociais expressos pela certeza em poder contar com equipamentos e serviços públicos compõem o potencial de proteção social. “Afinal a família para se proteger conta com o quê, com quem, em quais demandas?” (NEPSAS, 2011a, p.54)

> Com esta afirmação, pode-se concluir que, para além das ofertas objetivas, como a presença de atenções públicas, os vínculos sociais compõe o potencial de proteção social. A condição de poder contar com significa grau de solidez de um vínculo. (NEPSAS, 2011b, p.54)

Com isso, espera-se construir um conjunto de informações que, capazes de indicar a distribuição e certezas das famílias de baixa renda quanto a poder contar com equipamentos públicos próximo ao local de moradia, sinalizem à assistência social a possibilidade de constituição de meios de agir ao conjunto de famílias de baixa renda.

Sob a ótica da política de assistência social, as análises que se seguem têm como referência um estudo escalar que, segundo Lindo (2010), possibilita visualizar, nas menores escalas, os menores níveis de detalhamento, como aqueles a serem observados nos bairros que compõem as cidades. Dividido em duas escalas, o estudo realizado se propõe, na primeira escala, a apresentar uma caracterização da cidade de Maringá, a partir de dados do IBGE e de índices e indicadores do município na proteção básica da política de assistência social. Na segunda escala, em um movimento de aprofundamento da primeira, o enfoque prioriza a análise sobre unidade de vizinhança, a partir de dados dos setores censitários que compõem os sete bairros delimitados para este estudo. São eles: Cidade Alta, Núcleo Habitacional Santa Felicidade, Conjunto Habitacional Odwaldo Bueno Netto, Parque Tarumã, Residencial Tarumã, Jardim Universo e Jardim Ipanema. Nessa segunda escala serão ainda analisados os indicativos de condicionalidade.

2.1 CIDADE DE MARINGÁ: A ESCALA MUNICIPAL

Na imagem 1 podemos ver uma fotografia da cidade de Maringá, recorte empírico desta pesquisa.

Imagem 1 - Cidade de Maringá

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá

Localizada na região central do estado do Paraná, Maringá situa-se a 490 km da capital Curitiba, abrangendo um total de 357.077 habitantes, distribuídos em uma extensão territorial de 486.433 km^2, a uma média de 3.04 pessoas por domicílio (BRASIL/IBGE, 2010).

O aumento populacional entre 2000 e 2010 na cidade foi de 2,16%, percentual superior à média registrada no Estado, que ficou em 0,89%. A densidade demográfica do município é de 733.14 km^2, equiparada a uma taxa de urbanização de 97.76%, o que aponta para uma população essencialmente urbana. A maioria dos habitantes encontra-se na faixa etária entre 25 e 64 anos (55%), seguida daqueles na faixa entre 19 e 24 anos (11.81%). Uma menor concentração encontra-se na faixa entre 0 a 5 anos (7%), seguida de 7.4% na faixa entre 6 a 11. (BRASIL/

IBGE, 2010) No município, 0.6% da população encontra-se na extrema pobreza, vivendo com uma renda mensal inferior ou igual a R$ 70,00 (BRASIL/MDS, 2013d).

A divisão da cidade é feita por zonas administrativas, que, em uma variação numérica entre 1 e 53, incluem um total de 353 bairros – equiparados a conjuntos habitacionais e jardins. No quadro 4, encontra-se representado a alocação nas zonas administrativas dos bairros estudados. (MARINGÁ/SASC, PLHIS-M, nov./2010) Na delimitação de territórios de atuação da proteção básica pública da política de assistência social, os bairros são tomados como principal unidade de referência para atuação dos seis[15] CRAS existentes na cidade de Maringá. Os territórios de referência das unidades públicas de proteção social em Maringá somam 204, de um total de 353 bairros que compõe a cidade de Maringá. Intitulados segundo o local onde se situam, inscrevem-se segundo o total de bairros referenciados por unidade de proteção básica: CRAS Ney Braga (56), CRAS Requião (48), CRAS Santa Felicidade (35), CRAS Itaipu (28), CRAS Alvorada (37), CRAS Iguatemi (distrito de Iguatemi) (MARINGÁ/SASC, 2013)

Para este estudo, foram delimitados sete bairros referenciados ao CRAS Santa Felicidade. A escolha dos bairros selecionados justifica-se por estarem localizados, segundo o Diagnóstico Social de Maringá[16], no conjunto de zonas administrativas (região H)[17] onde está a maior proporção (indicador 90.61) de famílias beneficiárias de programa de transferência de renda de Maringá. Fixados na região sul da cidade, os bairros estudados encontram-se alocados nas seguintes zonas urbanas administrativas: zona 20 - Jardim Universo, zona 39 - Cidade Alta, e zona 25 - Jardim Ipanema, Núcleo Habitacional Santa Felicidade, Parque Tarumã e Residencial Tarumã, conforme demonstrado no quadro 4.

---

[15] No decorrer de 2014, as unidades de proteção básica em Maringá passaram por reconfiguração, totalizando oito CRAS, com a seguinte composição de bairros a eles referenciados: CRAS Ney Braga - 43 bairros, CRAS Requião - 23, CRAS Santa Felicidade - 60, CRAS Itaipu - 57, CRAS Alvorada - 61, CRAS Iguatemi (distrito de Iguatemi) - 23, CRAS Morangueira - 33, CRAS Mandacaru - 41. MARINGÁ (Município). Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC). Disponível em: <www2.maringa.pr.gov.br/sasc>. Acesso em: 07/06/2014. Essa nova composição não foi incorporada a esta pesquisa, tendo em vista que já se encontrava em fase de finalização.

[16] O diagnóstico social de Maringá, elaborado em 2009 como ferramenta para instrumentalizar a gestão da política de assistência social, utilizado para nortear o recorte dos territórios pesquisados, não será tomado como objeto específico de análise. Construídos mediante o conjunto de 15 zonas administrativas pertinentes à cidade de Maringá, os mapas viabilizaram estudo de desigualdades entre bairros, conforme proposição deste estudo.

[17] A região H, composta por quatro zonas administrativas (Zonas 25, 28, 36 e 39), abrange a área dos sete bairros, delimitada a partir do CRAS Santa Felicidade, que se insere neste estudo.

Quadro 4 - Relação de zonas e bairros da cidade de Maringá

Zonas administrativas	Bairros
Zona 20	Jardim Universo
Zona 39	Conjunto Habitacional Cidade Alta
Zona 25[18]	Jardim Ipanema, Núcleo Habitacional Santa Felicidade, Parque Tarumã, Residencial Tarumã

Fonte: PLHIS-M (MARINGÁ/SASC, nov./2010)

Tendo como centralidade o estudo das desigualdades territoriais, com foco em métrica de proteção básica, os sete bairros periféricos delimitados para este estudo são circunscritos nos limites de 12 setores censitários[19], entre os mais de 553 setores censitários que compõem a cidade de Maringá (BRASIL/IBGE, 2010).

Os bairros estudados encontram-se alocados na macrozona urbana de qualificação[20], caracterizada por alta taxa de crescimento populacional, pela não consolidação da infraestrutura, do desenho urbano e da paisagem urbana e pela grande quantidade de terrenos não edificados. Essas características contrastam com a ocupação urbana no entorno, que, demarcada pela macrozona urbana de consolidação, corresponde à porção central da área urbana, caracterizada por boa qualidade de infraestrutura, desenho e paisagem urbana, bem como concentração de comércios e serviços (MARINGÁ, 2012a).

[18] O Conjunto Odwaldo Bueno Netto, cujo alvará de liberação para construção das moradias populares data de 10/12/2010, não se encontra elencado neste quadro elaborado como parte do PLHIS-M. Dada a proximidade do bairro com aqueles alocados na zona 25, é possível conjecturar que o Conjunto Pioneiro Odwaldo Bueno Netto encontra-se alocado nessa mesma zona.

[19] Setor censitário é a unidade territorial de coleta das operações censitárias, definido pelo IBGE, com limites físicos identificados, em áreas contínuas e respeitando a divisão político-administrativa do Brasil. O setor censitário é a menor unidade territorial, com limites físicos identificáveis em campo, com dimensão adequada à operação de pesquisas e cujo conjunto esgota a totalidade do Território Nacional, permitindo assegurar a plena cobertura do país. Na área urbana, cada setor censitário é composto, em sua maioria, por de 250 a 350 domicílios, segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (BRASIL/IBGE, 2011)

[20] O Plano Diretor da Cidade de Maringá traz, entre suas disposições legais, a divisão da cidade por regiões, intitulada macrozoneamento, fixa regras fundamentais de ordenamento do território e tem como objetivo definir diretrizes para a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e para o zoneamento de uso e ocupação do solo. A cidade de Maringá encontra-se atualmente dividida em oito macrozonas: I- macrozona urbana de consolidação, II- macrozona urbana de qualificação, III- macrozona urbana industrial, IV- macrozona urbana de proteção ambiental, V- macrozona urbana de contenção, VI- macrozona urbana de transição, VII- macrozona urbana de manancial e VIII- macrozona rural.

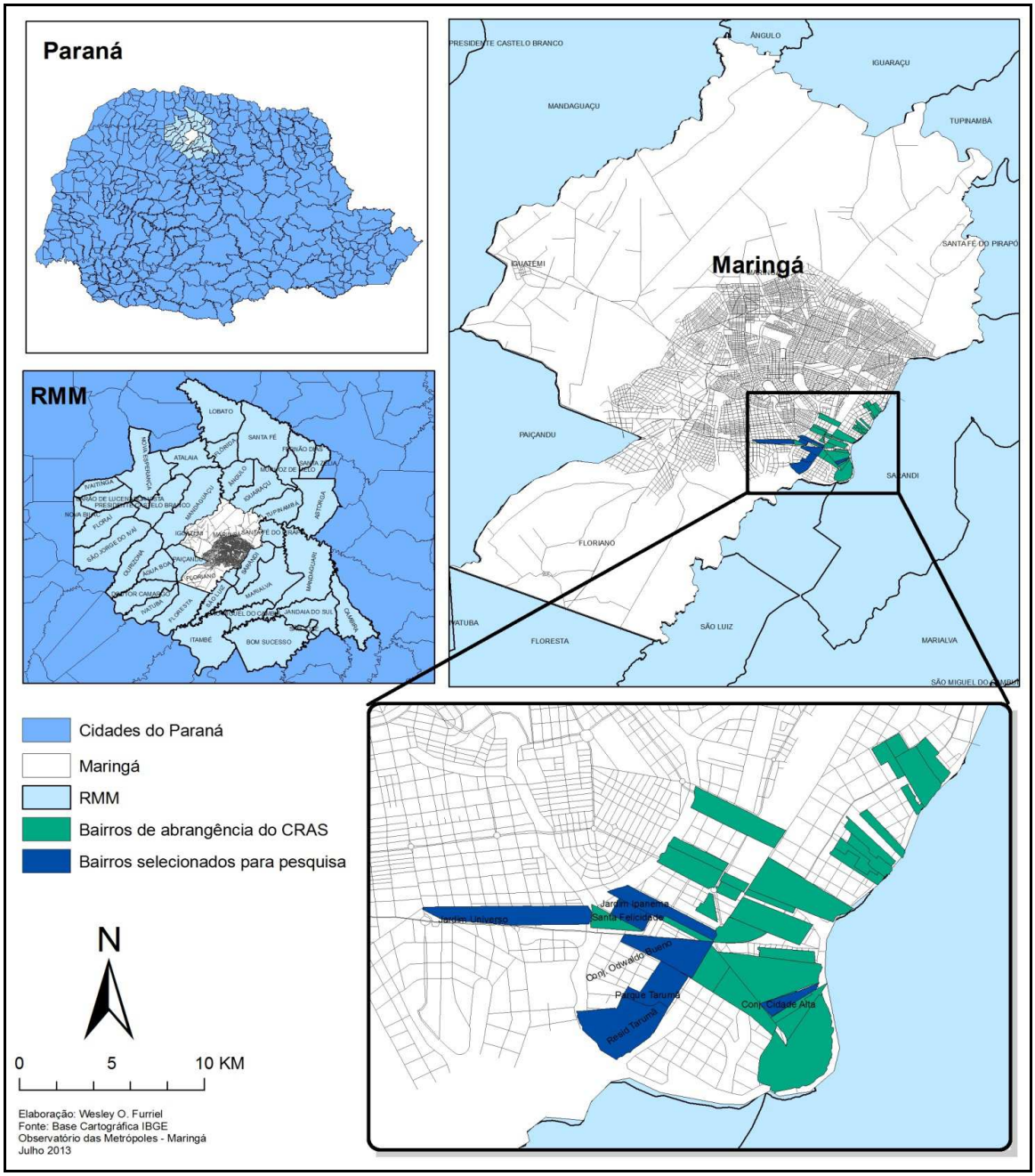
Maringá é parte da Mesorregião Norte Central Paranaense. Constitui-se como sede da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense - AMUSEP, composta por 30 municípios. A região, polarizada na cidade de Maringá, é constituída por 29 unidades administrativas autônomas e independentes e aproximadamente 20 distritos administrativos (MARINGÁ, s/d). A cidade caracteriza-se ainda por oferecer uma variada rede de prestação de serviços e por possuir parque industrial bem estruturado, atuando como referência para pessoas residentes em municípios com até 150 quilômetros de distância, as quais usufruem os serviços e comércio de Maringá.

A cidade é também sede da Região Metropolitana de Maringá (RMM), composta por 25[21] municípios, entre os quais a cidade de Sarandi, que faz fronteira com o Residencial Tarumã, aqui selecionado para estudo. No mapa 1 encontram-se representados, nos dois quadros à esquerda, o estado do Paraná e a RMM, com destaque para a cidade de Maringá. No quadro à direita observam-se bairros de abrangência do CRAS Santa Felicidade[22], com destaque (zoom) para os sete bairros que integram esta pesquisa.

[21] A RMM de Maringá foi criada pela lei Estadual Lei Estadual nº.83/1998, acrescida pela Lei Complementar Estadual nº. 13/565-2002 e pela Lei Complementar nº. 110. A Lei Complementar Estadual nº 127 de 17 de Fevereiro de 2010 alterou o artigo 1º da Lei Estadual nº 83/98, que criou a RMM, incluindo mais doze municípios. Em 2011 pela lei Complementar nº 719-2011, é incluso ainda o município de Nova Esperança como parte da RMM, atualmente composta pelos seguintes municípios: segundo a seguinte configuração: Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Bom Sucesso, Jandaia do Sul,Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Floraí, Atalaia, São Jorge do Ivaí e Ourizona e Nova Esperança.

[22] Para construção dos mapas foram tomados como base os bairros que compunham referência para os CRAS até o final de 2013, quando foram coletadas as informações. Em 2013, com o fechamento da unidade CRAS Central, sem previsão de abertura de nova unidade de proteção básica pública da assistência social, o número de bairros a serem abrangidos pelos CRAS encontra-se em processo de reconfiguração. Não existe, até o momento de fechamento desta tese, a conclusão e divulgação definitiva do número de bairros de referência de cada CRAS ou suas respectivas áreas de abrangência.

Mapa 1 - Localização: Maringá e territórios de abrangência da pesquisa



No que se refere a indicadores abrangentes, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a cidade de Maringá, com IDHM de 0.808, posiciona-se em 23º lugar entre os 44 municípios brasileiros considerados de alto desenvolvimento humano. O Índice de Desempenho Municipal - IPDM[23], elaborado

[23] O IPDHM é medido por valores que vão de 0 a 1 e as faixas são baixo desempenho (entre 0 e 0,4), médio-baixo (entre 0,4 e 0,6), médio (entre 0,6 e 0,8) e alto (0,8 a 1).

pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), ao atribuir a Maringá o valor de 0.834, reforça o alto desempenho municipal para as variáveis renda, saúde e educação.

Índices amplos e abrangentes, como é o IDHM, assim como outros indicadores sintéticos sobre a proteção básica na política de assistência social, ao comporem médias de cidades, tendem a obscurecer desigualdades intraurbanas. Daí a necessidade de se agregar à presente análise dados que possibilitem ponderações com índices municipais, conforme analisado no próximo item.

2.2 MARINGÁ NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: MUNICÍPIO DE GRANDE PORTE

A cidade de Maringá, inserida como município de grande porte na política de assistência social, contabiliza deveres a serem assumidos para o fortalecimento de meios de agir de famílias. As atribuições do município condizem com sua habilitação no nível de gestão plena[24], ocorrida em 2005 (MARINGÁ/SASC, 2013). A PNAS/2004 (BRASIL/MDS, 2004a) entende

> [...] por municípios de grande porte [...] aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). São os mais complexos na sua estruturação econômica, polo de regiões sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infraestrutura. No entanto, são os municípios que, por congregarem o maior número de habitantes e pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. (BRASIL/MDS, 2004, p.40)

[24] Os níveis de gestão inicial, básica e plena, instituídos pela Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), sofrem importantes alterações com a NOB/2012. A partir dessa legislação, a habilitação e a manutenção dos municípios nos níveis de gestão submetem-se à mensuração do IDG-SUAS, cuja variação, de 0 a 1, possibilita o monitoramento dos municípios quanto à gestão do CRAS e da alocação de recursos financeiros no nível de gestão em que o município está habilitado.

Na proteção básica, foco deste estudo, o poder público tem a total responsabilidade das ações de assistência social, no que tange ao financiamento e alocação de recursos financeiros mediante repasse, fundo a fundo, assim como à organização dos serviços prestados. Com isso, a proposição da gestão plena é priorizar a prevenção, tendo a vigilância de direitos violados ao território como estratégia para o fortalecimento da capacidade protetiva de famílias de baixa renda.

Para a execução da proteção social básica, entre os requisitos para habilitação na gestão plena, o município deve: a) instalar no mínimo quatro CRAS, a serem fixados em territórios de vulnerabilidades, cuja abrangência seja de até 5.000 famílias referenciadas; b) realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco, assim como da capacidade instalada dos serviços socioassistenciais na proteção social básica; c) garantir prioridade de acesso aos serviços da proteção social básica de acordo com as necessidades das famílias na política de assistência social (BRASIL/MDS, jul./2005).

Alocada no órgão gestor – Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC) –, a gestão da proteção básica em Maringá é composta por uma diretoria de proteção básica e uma coordenadoria das unidades de proteção básica. No órgão gestor da política de assistência social encontra-se ainda alocada a gestão do PBF, cuja adesão do município de Maringá se deu em outubro de 2005.

Com o propósito de caracterizar a cidade de Maringá na gestão plena da assistência social, o próximo item a ser discutido tem como ponto de partida os principais índices e indicadores disponibilizados pelo MDS. São eles: o Índice SUAS, Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) e Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), conforme sintetizado no quadro 5.

Quadro 5 - Índices e Indicadores da proteção básica na assistência social

Indicadores	Instância federada			
Índice SUAS	Municipal	0.79		
IDF	Estadual	0.64	Vulnerabilidade	0.73
			Acesso ao conhecimento	0.38
			Acesso ao trabalho	0.33
			Disponibilidade de recurso	0.72
			Desenvolvimento infantil	0.86
			Condições habitacionais	0.83
	Municipal	0.65	Vulnerabilidade	0.69
			Acesso ao conhecimento	0.47
			Acesso ao trabalho	0.31
			Disponibilidade de recurso	0.64
			Desenvolvimento infantil	0.96
			Condições habitacionais	0.86
IGD-SUAS	Municipal	0.74	ID-CRAS Municipal	0.81
			Índice de execução financeira	0.48
	Estadual	0.68	ID CRAS Estadual	0.69
			Índice de execução financeira	0.64
IGD-M	Estadual	0.75		
	Municipal	0.79		

Fonte: BRASIL/MDS, s/d / Quadro elaborado pela autora

Importantes conquistas podem ser observadas na produção de índices[25] e indicadores comumente utilizados para o monitoramento e avaliação da gestão pública da proteção básica. Porém, a amplitude e abrangência dos dados, que em

[25] Segundo informações no site da PUC-SP, encontra-se em fase de desenvolvimento pelo NEPSAS o Índice de Gestão Municipal da Assistência Social (IGEMAS), cujo foco volta-se para reflexões sobre tendências no modo de gestão da política de assistência social em relação aos seguintes elementos: prontidão da gestão municipal para atuar em Sistema Único Nacional; quantidade, qualidade e preparo da força de trabalho do órgão gestor municipal para implantar o SUA; grau de democratização da gestão da assistência social expresso pelas características do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); grau de flexibilidade no exercício do Estado na assistência social; alcance do estatuto público do órgão gestor municipal para coordenar a política de assistência social; grau de consolidação do órgão gestor a partir da infraestrutura instalada; pertinência do campo da política de assistência social pela leitura de incidência de vulnerabilidade e riscos sociais no meio urbano e rural; alcance da rede socioassistencial a partir do registro e da presença de benefícios e serviços no meio urbano e rural; alcance por modalidade de usuários das transferências de recursos federais e estaduais em face das respostas municipais; domínio do orçamento da assistência social (orçamento próprio e transferência fundo a fundo em benefício). (PUC-SP/NEPSAS, s/d)

sua maioria recaem sobre feitos governamentais, acarretam incompletudes, exigindo especificidades informacionais que apontem demandas que a política de assistência social se proponha a responder.

O Índice SUAS é voltado à mensuração do financiamento federal, tendo em vista potencializar o cofinanciamento de estados e municípios em relação aos investimentos na proteção básica da assistência social. Varia de 0 a 1, traduzindo as piores e as melhores posições dos municípios, e sinaliza para Maringá o valor de 0.79, apontando para bons resultados da gestão no cofinanciamento da proteção social básica municipal.

Construído a partir de informações do CadÚnico, o IDF também varia de 0 a 1, posicionando a melhor situação familiar com valor 1 e a pior, com valor 0. Dedica-se a medir o grau de desenvolvimento das famílias de baixa renda, tendo em vista "completar as dimensões da pobreza em sua multidimensionalidade e a forma como elas afetam o desenvolvimento de indivíduos no núcleo familiar" (BRASIL/MDS, s/d).

O IDF é composto por 26 componentes e 48 indicadores referentes a seis dimensões: 1) ausência de vulnerabilidade; 2) acesso ao conhecimento; 3) acesso ao trabalho; 4) disponibilidade de recurso; 5) desenvolvimento infantil; 6) condições habitacionais.

Para Maringá o IDF, valorado em 0.65, sinaliza para "bom desempenho" municipal, situando-se bastante próximo da avaliação de 0.64 atribuída ao estado paranaense. No que diz respeito à dimensão desenvolvimento infantil (0.96), Maringá apresenta o melhor desempenho, ultrapassando em 0.10 a valoração do estado de 0.86. Os menores números do índice, tanto para Maringá (0.31) como em relação ao estado paranaense (0.33), foram atribuídos ao acesso ao trabalho, o que indica a importância do benefício monetário Bolsa Família como fonte de renda frente à fragilidade de vínculos com o trabalho.

No campo do monitoramento da qualificação dos serviços socioassistenciais, destaca-se ainda o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS). Criado em 2011, vinculado aos pressupostos da Lei do SUAS 12.435/MDS (2011), prevê incentivos financeiros aos municípios mediante a avaliação da qualidade de gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como a articulação intersetorial no âmbito dos municípios e dos estados. O

cálculo do IGD-SUAS é feito a partir do Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência da Assistência Social (ID-CRAS) (peso 4) e do índice de execução financeira ajustada do fundo municipal da assistência social (peso 1). A variação do indicador é de 0 a 1, sendo calculado pela média aritmética obtida desses dois componentes.

O ID-CRAS médio é um indicador sintético que tem por objetivo sistematizar as características de funcionamento e aprimorar o processo de monitoramento dos CRAS, a partir de quatro dimensões: 1) estrutura física; 2) atividades realizadas; 3) disponibilidade de serviços; e 4) recursos humanos. Cada dimensão pode ser enquadrada em quatro graus de desenvolvimento: insuficiente, regular, suficiente e superior.

Em relação ao IGD-SUAS, o desempenho de Maringá equivale a 0.74, superior ao índice estadual (0.68). O resultado sinaliza para desempenho satisfatório nas variáveis “qualidade de gestão descentralizada da proteção básica municipal” e “articulação intersetorial em âmbito municipal”. O ID-CRAS, indicador agregado ao IGD-SUAS, destinado a medir a disposição de infraestrutura física, serviços e mão de obra qualificada nos CRAS, aponta para Maringá o valor de 0.81, desempenho superior à média estadual de 0.69. Já o indicador de execução financeira do fundo municipal de assistência social municipal de 0.48 é inferior à valoração estadual, de 0.64. Resultados que podem revelar incompatibilidade entre melhorias apontadas pelo ID-CRAS e financiamento condizente com as quatro dimensões avaliadas pelo indicador. Ou seja, embora seja possível observar aspectos positivos de estrutura, serviços, benefícios e recursos humanos, isso pode estar associado a recursos já existentes, e não consolidação de melhorias.

Outro importante indicador criado pelo MDS para o monitoramento de municípios e estados na gestão da assistência social é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M). Variável de 0 a 1, o índice mede o desempenho de municípios na gestão do PBF, a partir de quatro fatores:

1) qualidade e integridade das informações constantes no CadÚnico para programas sociais (taxa de cobertura dos cadastros);

2) atualização da base de dados do CadÚnico (taxa de atualização de cadastros);

3) informações sobre cumprimento das condicionalidades da área de educação (taxa de crianças com informações de frequência escolar); e

4) informações sobre cumprimento das condicionalidades da área de saúde (taxa de famílias com acompanhamento de condicionalidades na saúde).

Com base nos resultados apurados, os municípios que apresentam bom desempenho na gestão do PBF recebem mensalmente recursos para investir em atividades voltadas à gestão do programa, como são os investimentos na compra de material de consumo, computadores, veículos e implementação de programas complementares ao PBF (Portaria MDS nº 754 de 2010).

Para Maringá o IGD-M é de 0.79, superior à média do estado de 0.75. Resultado que sinaliza para “boa adesão” do município, em relação à coleta qualificada das informações no CadÚnico, ao acompanhamento de condicionalidades de famílias beneficiárias do PBF e à qualificação da gestão do PBF na proteção básica, como é a oferta de programa de qualificação profissional.

Com a análise dos indicadores para a cidade de Maringá, compreende-se que, se na proteção básica importante avanço se deu rumo ao acúmulo de informações sobre o desempenho da gestão municipal, desafios ainda permanecem, no entanto, no âmbito da ampliação e aprimoramento de respostas às múltiplas demandas a serem reconhecidas aos territórios intraurbanos.

> Garantir direitos a partir de demandas significa configurar cidadãos e não municípios. Por isso a categoria território e não município, pois isso exige que o gestor municipal volte os olhos (e a responsabilidade de Estado) para os cidadãos e não para o entendimento de que já é pleno (ou exemplar), pelo fato de desenvolver uma dada experiência. Por exemplo, um CRAS em um município não significa o reconhecimento da demanda por CRAS. Mais próximo seria, no mínimo, considerar as famílias que recebem benefício em um dado município e a sua cobertura por CRAS. Mais avançado é considerar a totalidade das famílias em vulnerabilidade. (SPOSATI, 2009b, p.155)

Se em nível municipal os índices e os indicadores abrangentes exaltam Maringá pelo desempenho na gestão plena da assistência social, é preciso considerar que as bases informacionais construídas pelo MDS, embora sinalizem para presença estatal, são ainda incompletas para apontar reconhecimento de direitos a todos os que necessitam da proteção básica da assistência social. Nesse caso, o resultado seria o fortalecimento de responsabilidades individuais, conforme ressalta Zimmermann (2008). Para tanto, a leitura do município em escalas cada vez mais específicas e fiéis à realidade é um imperativo, em contraposição a olhares homogêneos sobre o território, “uma vez que as informações médias sobre municípios não constroem distribuição das heterogeneidades dos dados pelos bairros da cidade”, conforme observa Gambardella (2011, p.123).

Restringir a política de assistência social às informações contidas em grandes indicadores resultaria em um modelo de política homogêneo que, ao determinar um padrão básico e igualitário com base na renda ou na presença de serviços públicos, evita a flexibilização das diferenças, limitando a incorporação de heterogeneidades quanto às desigualdades de capacidade dos indivíduos e famílias que necessitam da proteção social (SPOSATI, 2006).

Na discussão que se segue, o intuito é reunir dados, na escala dos setores censitários, que possibilitem evidenciar desigualdades obscurecidas pelos indicadores abrangentes obtidos para Maringá, que sinalizam para desempenho satisfatório da gestão básica municipal. Para além das médias do município, é preciso que a assistência social, ao se dedicar a fortalecer a capacidade protetiva de famílias, conheça as cidades a partir das relações desiguais que permeiam os bairros, as vivências e trajetórias que neles se estabelecem. A partir dessa perspectiva, propor à política de assistência social a identificação de desigualdades intraurbanas implica situá-la no contexto de

> [...] situações de vida diferenciadas e desiguais que se encontram em uma única cidade, e que muitas vezes não aparecem quando se conhece essa cidade somente pelos números totais ou médios: a média de salário da população é..., a média de escolaridade das crianças é... E assim se vai construindo um rosário de números que dificilmente possibilita saber se os números querem dizer se a situação é boa ou ruim, se precisa melhorar [...]. (BRASIL/MDS, 2013c)

Para a composição de informações que instrumentalizem a política de assistência social para capacitar famílias beneficiárias do PBF à proteção social, esta pesquisa se desenvolve a partir da unidade de vizinhança. O estudo de unidade de vizinhança nesta tese compreende um conjunto de dados censitários, objetivando ultrapassar indicadores acerca da proteção básica da assistência social, bem como aqueles pertinentes às condicionalidades. Fazem parte ainda das informações analisadas dados sobre descumprimento de condicionalidades extraídos dos relatórios da educação e saúde, disponibilizados pela gestão do PBF em Maringá.

Dos relatórios da educação, territorializados por bairros, foram extraídas informações sobre as justificativas de faltas, registradas nas unidades escolares, de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos. Desses relatórios foram também coletados dados sobre sanções aplicadas em decorrência do descumprimento de condicionalidades. Na saúde, os relatórios são mais amplos. Territorializados por área de abrangência da UBS, a identificação de informações por bairro demandou consulta aos endereços das famílias beneficiárias do PBF, segundo o Número de Identificação Social - NIS/CadÚnico, em um CRAS da cidade de Maringá. Os relatórios da saúde, diferentemente daqueles da educação, não trazem informações detalhadas sobre os motivos que levaram ao descumprimento de condicionalidades, restringindo-se a apontar famílias acompanhadas ou não pelas UBS e Estratégia da Família (ESF).

Foram também coletados dados dos sites divulgados pelos órgãos gestores da política de assistência social (Secretaria de Assistência Social e Cidadania - SASC), da política de educação (Secretaria Municipal de Educação - SEDUC) e da saúde (Secretaria de Saúde de Maringá).

A partir das informações coletadas sobre o território, como a presença quantitativa de equipamentos públicos, analisadas na relação com indicativos sobre descumprimento de condicionalidades e dados acerca de concentração populacional, segundo idades sobre as quais recaem as condicionalidades, compõe-se um conjunto de elementos objetivos e subjetivos que possibilitam mensurar desiguais capacidades de proteção social. No item a seguir o estudo prossegue tratando da unidade de vizinhança como norteador para a análise dos dados.

2.3 ESCALA DOS SETORES CENSITÁRIOS: UM ESTUDO DE UNIDADE DE VIZINHANÇA

Estudos de unidade de vizinhança, desenvolvidos pelos arquitetos urbanistas brasileiros Santos (1998) e Campos Filho (2003), possibilitam correlacionar a oferta de equipamentos públicos e o público-alvo a ser alcançado, consideradas as distâncias para fixação de serviços públicos a serem alocados no bairro de moradia ou no entorno da vizinhança imediata. Segundo Santos (1998), para instalação dos equipamentos na saúde e de escolas de ensino médio, considera-se como adequada a distância de 1.000 metros. O autor, embora não mencione o equipamento da assistência social, dada a semelhança da organização das políticas de assistência social e de saúde, para fins de análise, nesta pesquisa a mesma medida adotada para UBS será estendida para o CRAS.

Em projetos urbanísticos desenvolvidos por Campos Filho (2003), no que se refere às escolas de ensino fundamental, o autor defende a distância de 800 metros como máxima a ser percorrida a pé até a escola de referência para o bairro de moradia. A análise sobre unidade de vizinhança coloca-se nesta pesquisa como proposição metodológica no âmbito da vigilância socioassistencial, função a ser desempenhada pela política de assistência social na proteção básica.

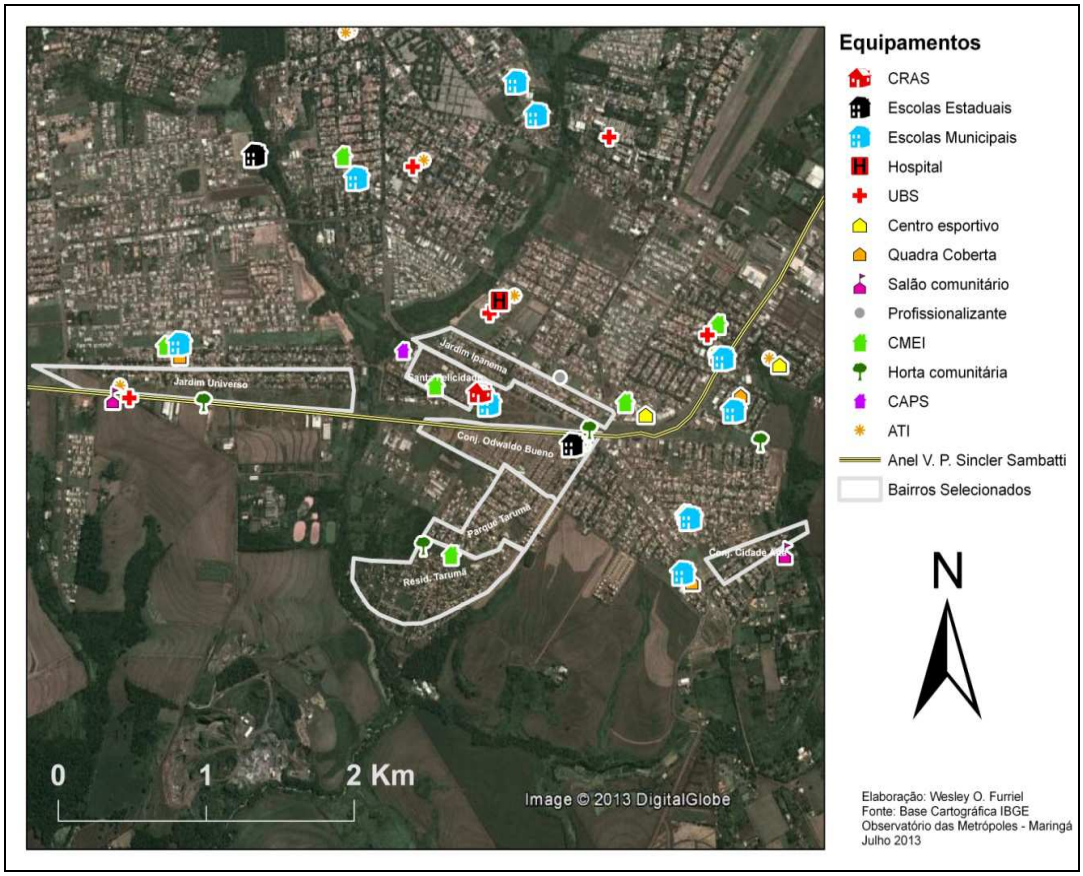
A vigilância socioassistencial é assim compreendida a partir de um processo amplo que envolve órgão gestor e CRAS, valorizada desde a coleta, sistematização, análise e uso de informações territorializadas sobre vulnerabilidades de famílias e território (SILVA, 2012). Agrega-se a esses pressupostos a preocupação quanto à especificidade metodológica, para obtenção de informações com potencial para favorecer a composição de meios de agir de famílias de baixa renda. Ou seja, para além da coleta e sistematização de dados, índices e indicadores, é preciso que as informações tenham utilidade para a defesa de direitos, logo, para o fortalecimento do poder de agir de famílias de baixa renda.

É sob essa perspectiva que o estudo de unidade de vizinhança constitui-se em metodologia capaz de fornecer indicativos territorializados que possam auxiliar nas atividades de planejamento e avaliação dos equipamentos públicos de assistência social. O que pressupõe oferta não só quantificada, mas também

garantias qualitativas associadas a certezas com as quais as famílias beneficiárias do PBF possam contar.

Para a pesquisa empreendida, reitera-se que os sete bairros pesquisados são parte dos 35 bairros que compõem o território de abrangência do CRAS Santa Felicidade. No mapa 2 seguem identificados os bairros estudados e os principais equipamentos de referência na assistência social, na saúde e na educação situados nos arredores desses bairros.

Mapa 2 - Territórios estudados e equipamentos públicos de referência



Para a análise é tomada como referência a localização dos principais equipamentos das políticas de assistência social, saúde e educação – segundo local de moradia e concentração populacional a ser alcançada. Na saúde e educação, essas informações guardam ainda interface com indicativos de descumprimento de condicionalidades.

2.3.1 O CRAS Santa Felicidade

No conjunto dos sete bairros referenciados ao CRAS Santa Felicidade, a população total é de 6.246 pessoas (BRASIL/IBGE, 2010), ou cerca de 2.000 famílias. Segundo o Plano de Ação do CRAS Santa Felicidade (2012), no conjunto dos 35 bairros referenciados à unidade de proteção básica do CRAS Santa Felicidade, a população é de aproximadamente 50.000 pessoas, ou cerca de 16 mil famílias[26]. No total de famílias referenciadas ao CRAS Santa Felicidade, 478[27] encontram-se inseridas como beneficiárias do PBF, compondo 24% do total de famílias no conjunto dos sete bairros estudados.

A esse contingente populacional, conforme assegura a PNAS/2004, cabe à política de assistência social, para além da provisão de segurança de renda, dispor e reconhecer certezas, de modo que as famílias possam "contar com" equipamento de assistência social nas proximidades do local de moradia. Com base nos apontamentos de Santos (1998)[28], para o estudo da distância entre o CRAS Santa Felicidade e o local de moradia das famílias beneficiárias do PBF é considerada adequada a distância máxima de 1.000 metros. O quadro 6 permite observar as distâncias percorridas pelos habitantes dos bairros investigados.

Quadro 6 - Distância entre os bairros estudados e o CRAS Santa Felicidade

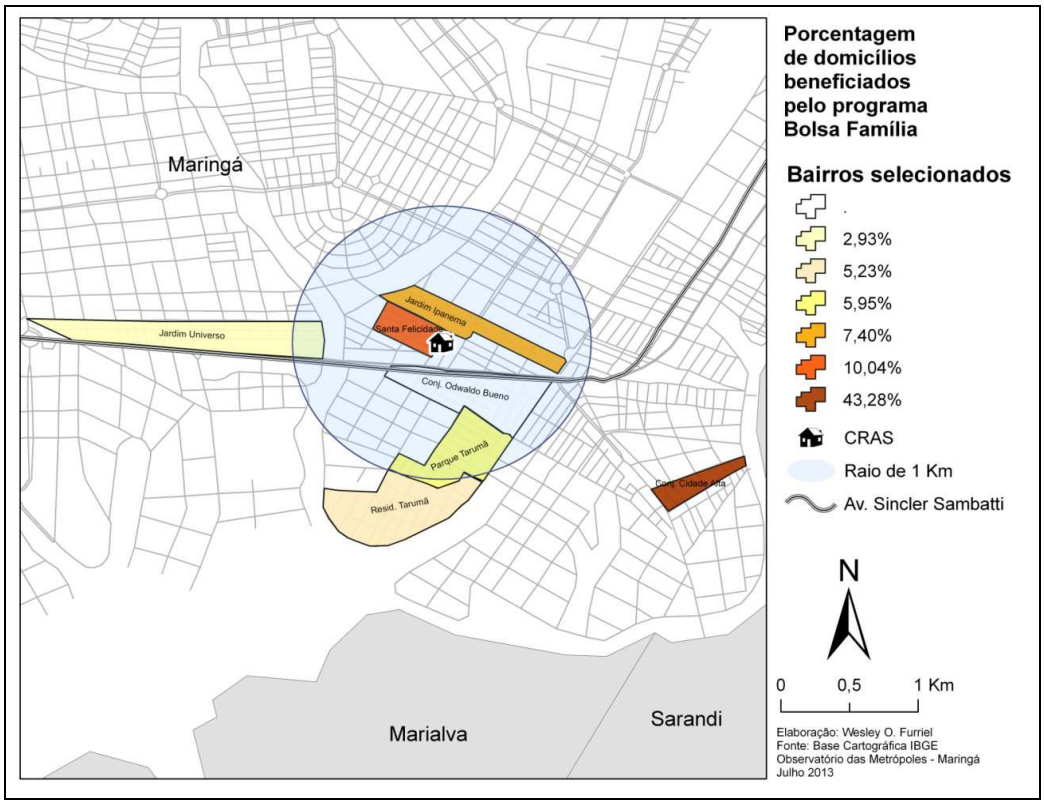
Bairros	CRAS Santa Felicidade (metros)
Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto	1.000
Núcleo Habitacional Santa Felicidade	500
Parque Tarumã	1.000
Conjunto Habitacional Cidade Alta	2.500
Jardim Ipanema	1.000
Jardim Universo	3.000
Residencial Tarumã	2.000

Quadro elaborado pela autora a partir de informações do Mapa 3

[26] Para obter o número aproximado de famílias referenciadas no CRAS Santa Felicidade, considerou-se o número total de pessoas dividido pela média municipal de pessoas por domicílio (3.04), conforme o IBGE (BRASIL/IBGE, 2010).
[27] Informações extraídas da folha de pagamento do PBF referente a março de 2013.
[28] Para o cálculo da distância foi considerado o trajeto máximo entre o local de moradia e a localização do CRAS Santa Felicidade.

Com distância igual ou superior a 2.000 metros, o Residencial Tarumã, o Conjunto Habitacional Cidade Alta e o Jardim Universo são os bairros mais distantes do CRAS. Já os demais bairros encontram-se a uma distância de até 1.000 metros, portanto, segundo Santos (1998), nesses casos é confortável o percurso a ser percorrido a pé pelas famílias beneficiárias do PBF até o CRAS Santa Felicidade. O estudo das distâncias entre o CRAS e o local de moradia das famílias pesquisadas levando em conta ainda sua concentração por bairro contribui para identificar iniquidades a serem respondidas pela política de assistência social na proteção básica. Nesse sentido, vale observar o mapa 3.

Mapa 3 - Percentual de famílias beneficiadas do PBF por bairro[29]



[29] A construção do mapa se deu a partir de informações do total populacional por domicílio (Censo 2010). Essas informações, cruzadas com o universo de famílias beneficiárias do PBF por bairro, extraído da folha de pagamento do PBF de março de 2013, resultaram na porcentagem de famílias inseridas no PBF por domicílio. Ressalta-se ainda que o IBGE (BRASIL/IBGE, 2010), embora disponibilize informações sobre os limites administrativos do Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, não traz dados populacionais. O que se justifica tendo em vista que, no momento da coleta de dados realizada pelo IBGE, as moradias do bairro ainda estavam em processo de construção. Os moradores só passaram a ocupar suas residências no final de 2010, quando a coleta de dados censitários já havia sido concluída.

Sob essa perspectiva, verifica-se que o Conjunto Habitacional Cidade Alta consiste no bairro com a maior concentração (43.28%) de famílias beneficiárias do PBF, em contraposição ao Jardim Universo, bairro em que apenas 2.93% das famílias se inserem no programa, ambos com distâncias semelhantes, inferiores a 3.000, em relação ao CRAS Santa Felicidade. Tal observação afirma o Conjunto Habitacional Cidade Alta como bairro prioritário para fixação de novas unidades de equipamento público da política de assistência social. Com exceção do Residencial Tarumã, todos os demais bairros elencados no mapa 3, com concentração de famílias beneficiárias do PBF entre 5% e 10%, localizam-se a menos de 1.000 metros do CRAS Santa Felicidade, registrando uma distância confortável a ser percorrida a pé pelas famílias beneficiárias do PBF.

Os dados obtidos com o estudo de vizinhança, conforme demonstra a tabela 1, permitem relacionar o percentual de famílias que recorreram ao CRAS para elaboração de recursos na tentativa de reverter sanções aplicadas pelo descumprimento de condicionalidades na educação[30], conforme estabelece a resolução do PBF nº 26 de 2008. A tabela possibilita ainda analisar o número de famílias que, em descumprimento de condicionalidades, são acompanhadas pelos serviços socioassistenciais.

[30] Os relatórios sistematizados pelo PBF municipal permite identificar somente famílias que, em descumprimento de condicionalidades na educação, entraram com recursos e estão em acompanhamento nos serviços socioassistenciais. Essas informações, disponíveis na educação, não são disponibilizadas nos relatórios da saúde.

Tabela 1 - Famílias que registraram recursos à gestão municipal do PBF e acompanhadas pela política de assistência social

Bairros	Recursos		Famílias acompanhadas	
	F	%	F	%
Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto	21	23.5	15	28.3
Núcleo Habitacional Santa Felicidade	14	15.7	12	22.6
Parque Tarumã	13	14.6	08	15
Conjunto Habitacional Cidade Alta	14	15.7	06	11.3
Jardim Ipanema	13	14.6	05	9.4
Jardim Universo	8	8.9	03	5.6
Residencial Tarumã	6	6.7	4	7.5
Totais	89		53	

Fonte: Relatório Municipal por descumprimento de condicionalidade na educação (mar./nov. 2013)

O Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto (23.5.%) e o Núcleo Habitacional Santa Felicidade (15.7%), ambos próximo ao CRAS Santa Felicidade, são os que apresentam os maiores percentuais de famílias que, ao descumprirem condicionalidades, recorreram à assistência social para elaboração de recursos tendo em vista reverter os efeitos punitivos. É nesses bairros também que se evidencia uma maior inserção de famílias – 28.3% e 22.6%, respectivamente – em serviços socioassistenciais, como o PAIF e os Serviços de Convivência Familiar e Comunitária.

Já o Jardim Universo e o Residencial Tarumã, com os maiores percentuais de sanções aplicadas por baixa frequência dos filhos na escola, são aqueles que apresentam os menores percentuais – respectivamente 8.9% e 6.7% – de famílias que recorreram ao CRAS para elaboração de recursos na tentativa de suspender as sanções recebidas. São esses bairros que também apresentam respectivamente os menores números relacionados à inserção de famílias em serviços socioassistenciais (5.6% e 7.5%). Os demais bairros – Parque Tarumã, Conjunto Habitacional Cidade Alta e Jardim Ipanema –, com percentuais médios em torno de 15%, registram também percentuais intermediários, de 11% a 15%, de inserção nos serviços socioassistenciais.

Logo, é possível afirmar que o contato com o CRAS para elaboração de recurso constitui porta de entrada para a inserção de famílias em serviços como o de Convivência Familiar e Comunitária e PAIF. Entretanto, trata-se ainda de medida emergencial, ou seja, efetivada quando já houve o descumprimento de condicionalidades, não indicando necessariamente a permanência e continuidade nos serviços socioassistenciais.

A assistência social, ainda fortemente centrada em intervenções inflexíveis às desigualdades territoriais, caracteriza-se por perspectivas focadas no indivíduo, distanciando-se das mutideterminações da pobreza nos territórios e das vulnerabilidades enfrentadas pelas famílias que neles vivem. Fato que dificulta a coleta, reflexão e uso de informações tendo como objetivo o fortalecimento da capacidade protetiva das famílias, capacidade essa manifesta pela luta e defesa intransigente dos direitos sociais, bem como pela articulação intersetorial com as políticas públicas locais, órgãos de gestão e poder público municipal.

Os dados analisados, ao partirem dos territórios de vivência das famílias de baixa renda, reafirmam a insuficiência dos índices e indicadores da proteção básica da assistência social. Abarcando toda a cidade de Maringá, os dados abrangentes sobre desempenho da gestão da proteção básica, embora atribuam desempenho louvável ao governo municipal, não sinalizam necessidades a serem incorporadas como demandas pela política de assistência social.

Conforme mostra Koga (2005, 2009), apesar dos avanços obtidos com a construção de bancos de dados sob a gestão da SAGI/MDS, desafios ainda permanecem para a construção de metodologias que possibilitem o uso e reflexão dos dados a partir dos territórios de circunscrição da proteção básica. O contexto revela a necessidade de uma readequação no uso de bancos de dados como o CadÚnico. Empregado para a elaboração de indicadores como o IDF e o IGD-M, o CadÚnico, produzido a partir de dados territorializados das famílias de baixa renda, mune-se de potencial para leitura e conhecimento dos territórios de vivência de indivíduos e famílias, com destaque para informações sobre renda, estrutura domiciliar, composição familiar, escolaridade e inserção no mercado de trabalho. Todavia, pode ir além da construção de bases de dados abrangentes, ou do seu papel usual de instrumento de habilitação e elegibilidade de famílias para programas e projetos sociais, e “assumir uma função mais pró-ativa com vistas a subsidiar

localmente a gestão de uma política social integrada e efetiva no atendimento às necessidades da população, em particular a parcela mais pobre".

Ao reconhecer a potencialidade do CadÚnico na integração das políticas relativas às condicionalidades, afirma Cobo (2012):

> Atualmente, se há alguma perspectiva mais concreta de integração de políticas sociais a partir do CadÚnico é por meio do monitoramento das condicionalidades. Mais que um efeito punitivo de descumprimento de "deveres" por parte dos beneficiários, esta ação pode se configurar no passo inicial para um acompanhamento integrado das famílias nas áreas da assistência social, saúde e educação. (COBO, 2012, p. 250-1)

Avançando na reflexão, os itens que se seguem destinam-se a analisar desigualdades territoriais que, assim como na assistência social, indicam na educação e na saúde fragilidades de vínculos de cidadania. Os indicadores sobre descumprimento de condicionalidades são pautados pelas normativas do PBF, reiteradas pela CIT nº 07 de 2009[31], como referenciais para a operacionalização da proteção básica e análise das vulnerabilidades. Esses indicadores, centrados em motivos individuais, impermeáveis às desigualdades territoriais, são insuficientes para o reconhecimento de direitos. A expectativa reside na produção de informações flexíveis que, sob a ótica da vigilância dos territórios intraurbanos, sejam capazes de quebrar a lógica do uso de informações como imposição de cima para baixo como orientação à gestão das políticas públicas. (BRASIL/MDS, 2013c)

No estudo de unidade de vizinhança referente às políticas de educação e saúde, os dados sobre descumprimento de condicionalidades têm por intuito ultrapassar – sob a ótica da assistência social assentada na capacidade protetiva de famílias – motivos individuais, ou perspectivas punitivas, associados a ausências nas unidades escolares e de saúde. É sob essa premissa que a análise é desenvolvida.

[31] Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

2.3.2 As escolas de ensino fundamental[32] e médio

No Brasil, a educação é um direito constitucional, garantido no art. 205 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

> A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, p.134)

Respaldado na Carta Constituinte, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) garante em seu art. 53, inciso V, o direito ao acesso gratuito a escola pública próximo ao local de residência da criança ou adolescente. Com base nos estudos de Campos Filho (2003) e de Santos (1998), conforme já mencionado, na análise em questão a distância considerada adequada para o trajeto percorrido por crianças de 6 a 14 anos da residência para a escola será de até 800 metros, e por adolescentes de 15 a 17 anos, de até 1.000 metros. O intuito é apontar à política de assistência social que, para além da renda, a distância percorrida, aliada às fragilidades dos equipamentos escolares, contribui para evidenciar faces da pobreza, entrelaçadas no descumprimento de condicionalidades. Assim sendo, o propósito é reunir dados que possibilitem ultrapassar indicadores do PBF na educação.

No conjunto dos bairros estudados, existe um total de quatro escolas de referência para o ensino fundamental de 1ª a 4ª série, ofertadas essencialmente pelo município de Maringá. No conjunto das unidades escolares, apenas uma pertence à rede estadual, referência para o ensino fundamental (anos finais) e para o ensino médio. No quadro 7 seguem elencadas as escolas de ensino fundamental e médio que subsidiam o estudo de unidade de vizinhança e as respectivas distâncias em relação aos bairros a elas referenciados.

[32] Pela lei 12.274 de 2006, o ensino fundamental no Brasil passa de oito para nove anos para crianças entre 6 e 14 anos de idade.

Quadro 7 - Distância entre bairros estudados e suas escolas de referência[33]

Bairros	Escolas	Distância (metros)
Conjunto Habitacional Cidade Alta	Escola Estadual Vinicius de Moraes (800)	1.600
	Escola Estadual Vinicius de Moraes (1.000)	1.500
	Escola Municipal Manoel Dias da Silva (800)	800
Núcleo Habitacional Santa Felicidade	Escola Estadual Vinicius de Moraes (800)	1.300
	Escola Estadual Vinicius de Moraes (1.000)	1.200
	Escola Municipal Benedita Natalia Lima (800)	400
Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto	Escola Estadual Vinicius de Moraes (800)	800
	Escola Estadual Vinicius de Moraes (1.000)	1.000
	Escola Municipal Manoel Dias (800)	1.600
Jardim Universo	Escola Municipal Agmar dos Santos (800)	1.400
	Escola Estadual Vinicius de Moraes (800)	3.600
	Escola Estadual Vinicius de Moraes (1.000)	3.250
Jardim Ipanema	Escola Estadual Vinicius de Moraes (800)	1.300
	Escola Estadual Vinicius de Moraes (1.000)	1.200
	Escola Municipal Benedita Natalia Lima (800)	400
Parque Tarumã	Escola Estadual Vinicius de Moraes (800)	1.200
	Escola Estadual Vinicius de Moraes (1.000)	1.000
	Escola Municipal Benedita Natalia Lima (800)	1.000
	Escola Municipal João Batista Sanches (800)	2.400
	Escola Municipal Manoel Dias (800)	1.600
Residencial Tarumã	Escola Estadual Vinicius de Moraes (800)	1.600
	Escola Estadual Vinicius de Moraes (1.000)	2.000
	Escola Municipal Benedita Natalia Lima (800)	1.600
	Escola Municipal João Batista Sanches (800)	3.600
	Escola Municipal Manoel Dias	2.400

Fonte: MARINGÁ/SEDUC e Mapas 3, 4 e 5 / Quadro elaborado pela autora

Dados do quadro 7 apontam que grande parte das escolas que atendem os bairros pesquisados localiza-se distante dos locais de moradia das crianças e adolescentes, público-alvo do ensino fundamental e médio. Essa variável,

[33] A identificação das escolas de referência para os bairros estudados se deu através de informações divulgadas pelo site da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC) e também por meio de contato realizado com as escolas localizadas nas proximidades do CRAS Santa Felicidade. Durante o processo de coleta de dados, apesar das solicitações à SEDUC, não foram viabilizados dados sobre as escolas de referência dos bairros estudados.

desconsiderada como heterogeneidade, implicando desiguais perspectivas de reconhecimento do direito ao ensino, reforça os motivos individuais das famílias para o descumprimento de condicionalidades, como mostra a tabela 2.

Tabela 2 - Indicativos de descumprimento de condicionalidade na educação

Bairros	Descumprimento de condicionalidade F	%	Motivos F	%	
Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto	63	23.7	14	22.3	abandono/desistência
			22	34.9	desinteresse/desmotivação
			14	23	negligência dos pais
			05	7.0	motivo não informado
			7	11.1	questões sociais/familiares
			1	2.0	situação de rua
Núcleo Habitacional Santa Felicidade	50	18.8	13	26	abandono/desistência
			25	50	desinteresse/desmotivação
			10	20	negligência dos pais
			1	2	motivo não informado
			1	2	questões sociais/familiares
Parque Tarumã	44	16.7	23	52	abandono/desistência
			6	13.6	desinteresse/desmotivação
			10	22.7	negligência dos pais
			3	6.8	motivo não informado
			2	4.5	questões sociais/familiares
Conjunto Habitacional Cidade Alta	37	14	13	35	abandono/desistência
			16	43.2	desinteresse/desmotivação
			06	16.2	negligência dos pais
			02	8.4	motivo não informado
Jardim Ipanema	25	9.4	11	44	abandono/desistência
			04	16	desinteresse/desmotivação
			07	28	negligência dos pais
			02	8	motivo não informado
			01	4	situação de rua
Jardim Universo	23	8.6	13	56.5	abandono/desistência
			10	43.4	desinteresse/desmotivação
Residencial Tarumã	23	8.6	11	47.8	abandono/desistência
			2	8.6	desinteresse/desmotivação
			2	8.6	negligência dos pais
			8	34.7	motivo não informado
Totais	**265**		**265**	**700%**	

Fonte: Relatório Municipal de acompanhamento de condicionalidade na educação (mar./nov. 2013) / Tabela elaborada pela autora

Os maiores percentuais de descumprimento de condicionalidades (entre 23.7% e 14%) estão concentrados no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, Núcleo Habitacional Santa Felicidade, Parque Tarumã e Cidade Alta. Os menores percentuais (entre 9.4% e 8.6%) foram verificados nos bairros Jardim Ipanema, Jardim Universo e Residencial Tarumã.

Os motivos para baixa frequência nas unidades escolares de ensino fundamental e médio desconsideram as desigualdades e heterogeneidades do território, como a presença/ausência de equipamento. Nesse caso, a responsabilidade pela baixa frequência escolar recai sobre o individual, haja vista que as justificativas – com percentuais que variam de 8.6% a 56.5% - restringem-se a desmotivação/desinteresse do aluno pela escola, abandono/desistência por parte da criança ou adolescente e negligência da família em relação à unidade escolar.

Dos relatórios de condicionalidades na educação foram extraídas ainda informações sobre as sanções aplicadas às famílias beneficiárias do PBF em decorrência da baixa frequência dos filhos na escola, conforme sinaliza a tabela 3.

Tabela 3 - Efeitos punitivos do descumprimento de condicionalidades na educação

Bairros	Incidência		Efeito		
	F	%		F	%
Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto	37	23.2	advertência	25	67.5
			bloqueio	07	18.9
			suspensão	05	13.5
Núcleo Habitacional Santa Felicidade	30	18.8	advertência	19	63.4
			bloqueio	07	24
			suspensão	04	13.4
Parque Tarumã	29	18.2	advertência	13	44.8
			bloqueio	09	31
			suspensão	07	24.1
Conjunto Habitacional Cidade Alta	22	13.8	advertência	10	45.4
			bloqueio	05	22.7
			suspensão	07	31.8
Jardim Ipanema	13	8.1	advertência	06	46
			bloqueio	03	23
			suspensão	05	38.4
Jardim Universo	13	8.1	advertência	09	69.2

			bloqueio	02	15.3
			suspensão	02	15.3
Residencial Tarumã	14	8.8	advertência	08	57.1
			bloqueio	05	35.7
			suspensão	01	7.1
Totais	**159**			**159**	**700%**

Fonte: Relatório Municipal por descumprimento de condicionalidade na educação (mar./nov. 2013) / Tabela elaborada pela autora

Com percentuais entre 23.2% e 13.8%, é nos bairros Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, Núcleo Habitacional Santa Felicidade, Parque Tarumã e Conjunto Habitacional Cidade Alta que estão as famílias que mais sofreram sanções por terem descumprido condicionalidade na educação. Por sua vez, Jardim Ipanema, Jardim Universo e Residencial Tarumã, embora apresentem menores percentuais – entre 8.1% e 8.8% – de famílias punidas, revelam elevada ocorrência de advertência e bloqueio do benefício no conjunto dos bairros. Cabe ainda notar os elevados percentuais de efeitos suspensivos do Bolsa Família, principalmente no Jardim Ipanema, onde 38.4% das famílias tiveram o benefício suspenso, e no Residencial Tarumã, com índice de 35.7%.

Ressalta-se que as advertências, embora não provoquem a interrupção imediata de benefícios, podem levar a cortes e bloqueios em caso de efeito cumulativo. O que pode significar para famílias de baixa renda passar fome ou criar maior dependência dos vínculos de vizinhança, parentes e rede associativa como estratégia de sobrevivência (RODRIGUES, 2009).

Interessante notar que nos relatórios sistematizados pela gestão do PBF municipal, segundo orientações da Senarc/MDS, não há registro algum sobre punições aplicadas ao Estado por deveres não cumpridos com a educação. Os manuais do PBF trazem claramente quais são as punições, como o bloqueio e corte no pagamento de benefício, a serem processadas pela política de assistência social quanto ao descumprimento de condicionalidades. O mesmo não acontece, entretanto, quando da ausência ou precário acesso às políticas públicas de responsabilidade do poder público.

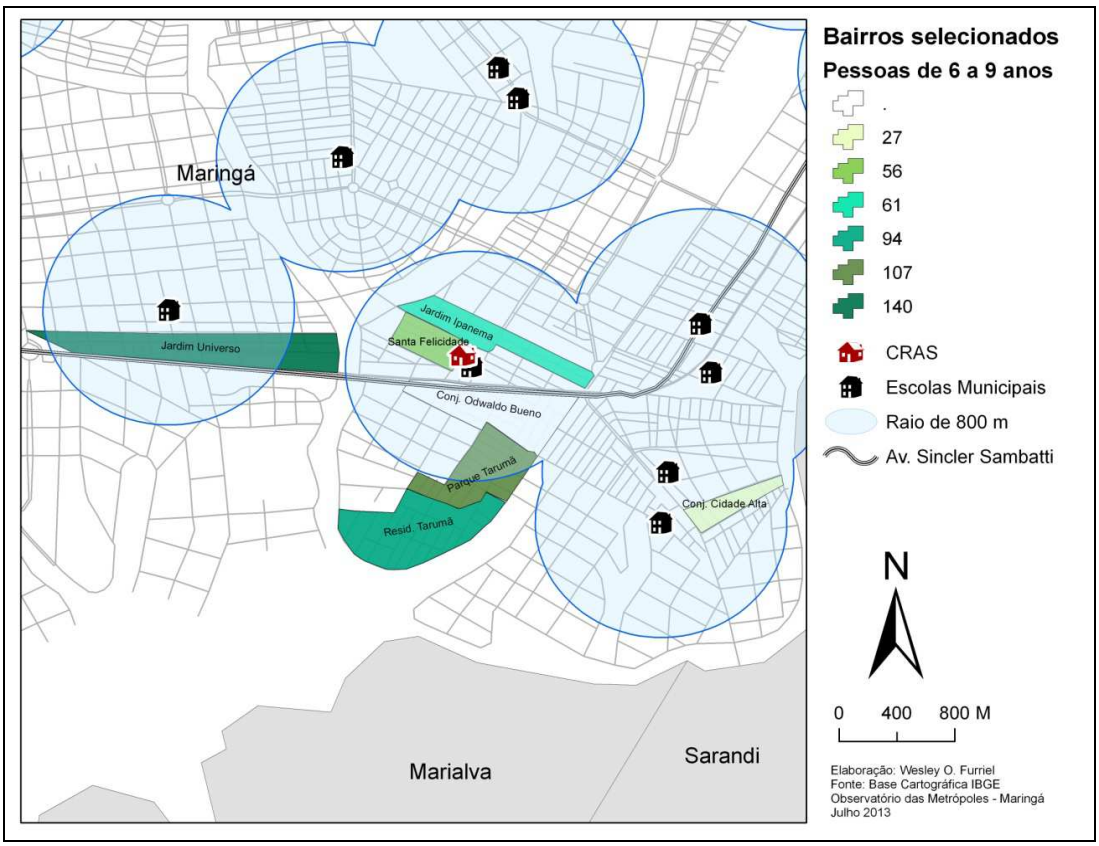
Sposati (2011), em momento de discussão sobre família e proteção social no NEPSAS, chamou a atenção para o fato de que no Brasil, embora exista PROCON, serviço de proteção e defesa dos direitos dos consumidores, este se reduz aos prejudicados pelas relações de mercado, excluindo demandas dos indivíduos lesados pelas fragilidades e ausências de vínculos de cidadania. A concretização de espaços de reclamos, de ouvidorias, mas também de defesa de direitos dos consumidores lesados pelos serviços públicos coloca-se, desse modo, como fundamental em face do propósito da política de assistência social de fortalecer o poder de agir de famílias de baixa renda.

Para fortalecer meios de agir de famílias diante da pobreza, não bastam indicadores estáticos e estanques, centrados em responsabilidades e punições às famílias. É preciso ir além. O que significa aprofundar olhares que, atentos às desigualdades territoriais, desvelem desiguais capacidades de famílias em manter crianças e adolescentes matriculadas e frequentando as aulas no ensino fundamental e médio.

As desigualdades territoriais, observadas mediante o uso de metodologia adequada à identificação de ausências da política pública, aguçam ponderações que, trasladando do individual para o coletivo, direcionam-se a fragilidades de vínculos de cidadania com a educação, desonerando “devedores” e responsabilizando o Estado enquanto credor de direitos (PEREIRA, 2002). Perspectiva que se coaduna com os propósitos da PNAS/2004, que tem na matricialidade sociofamiliar uma das suas principais diretrizes, cuja orientação primeira é a de prover condições objetivas para que famílias protejam seus membros. Com base em Doyal e Gough (1994), ressalta-se que chamar famílias beneficiárias de baixa renda a cumprir condicionalidades pressupõe o imperativo “ser capaz de” – sendo o compromisso coletivo com a satisfação de necessidades sociais condição para que famílias ajam em conformidade com esse dever.

Caminhar nessa direção exige desvelar relações desiguais de provisão de proteção social, como se busca fazer na análise do mapa 4. Os resultados almejados aproximam a assistência social de ausências que, identificadas no ensino fundamental (anos iniciais), colocam-se como potencial para subsidiar a construção de meios de agir de famílias beneficiárias do PBF.

Mapa 4 - Número de crianças com idade entre 6 e 9 anos nos bairros analisados e raio de abrangência indicado das escolas municipais[34]



Conforme se observa no mapa 4, o Jardim Universo, com a maior concentração (29%) de crianças entre 6 e 9 anos, possui apenas uma unidade de referência para o ensino fundamental, ao passo que o Parque Tarumã, com percentual populacional próximo de 22%, tem três unidades escolares de referência. Tais dados atestam desproteção social, demarcada pela iniquidade e injustiça social, decorrente da ausência do poder público em territórios onde há maior necessidade de escolas de ensino fundamental.

O mesmo pode ser observado para os bairros Jardim Ipanema, Residencial Tarumã, Conjunto Habitacional Cidade Alta e Núcleo Habitacional Santa Felicidade. Com percentuais entre 13% e 19%, o Residencial Tarumã tem por referência três

[34] O IBGE (BRASIL/IBGE, 2010) não disponibiliza dados censitários sobre população residente no Conjunto Odwaldo Bueno Netto, o que inviabiliza a inclusão desse bairro nas análises sobre unidade de vizinhança. Entretanto, consideradas as características quanto a condicionalidades e distâncias em relação às unidades escolares, é possível que o Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto se aproxime dos resultados apresentados pelo Núcleo Habitacional Santa Felicidade, Cidade Alta e Parque Tarumã.

escolas de ensino fundamental (anos iniciais), enquanto Jardim Ipanema e Núcleo Habitacional Santa Felicidade têm apenas uma unidade de ensino fundamental para crianças entre 6 e 9 anos. O Conjunto Cidade Alta, com a menor concentração populacional, possui igualmente uma unidade de ensino fundamental (anos iniciais) de referência.

Ainda segundo o mapa 4, comparado ao quadro 7, o Jardim Universo e o Residencial Tarumã, com longitudes máximas equivalentes a 1.400 e 3.600 metros, ultrapassam em até nove vezes a distância verificada entre Jardim Ipanema e a Escola Municipal Benedita Natalia Lima (400 metros). Apesar das desiguais distâncias a serem percorridas até as unidades escolares, os três bairros apresentam percentuais semelhantes de baixa frequência escolar (tabela 2). O Parque Tarumã, distante 2.400 metros da Escola Municipal João Batista Sanches, tem o dobro de famílias que descumpriram condicionalidade em decorrência da ausência de crianças de 6 a 9 anos nas escolas. A partir desses dados, é possível afirmar que a distância percorrida até a escola não infere no descumprimento de condicionalidade.

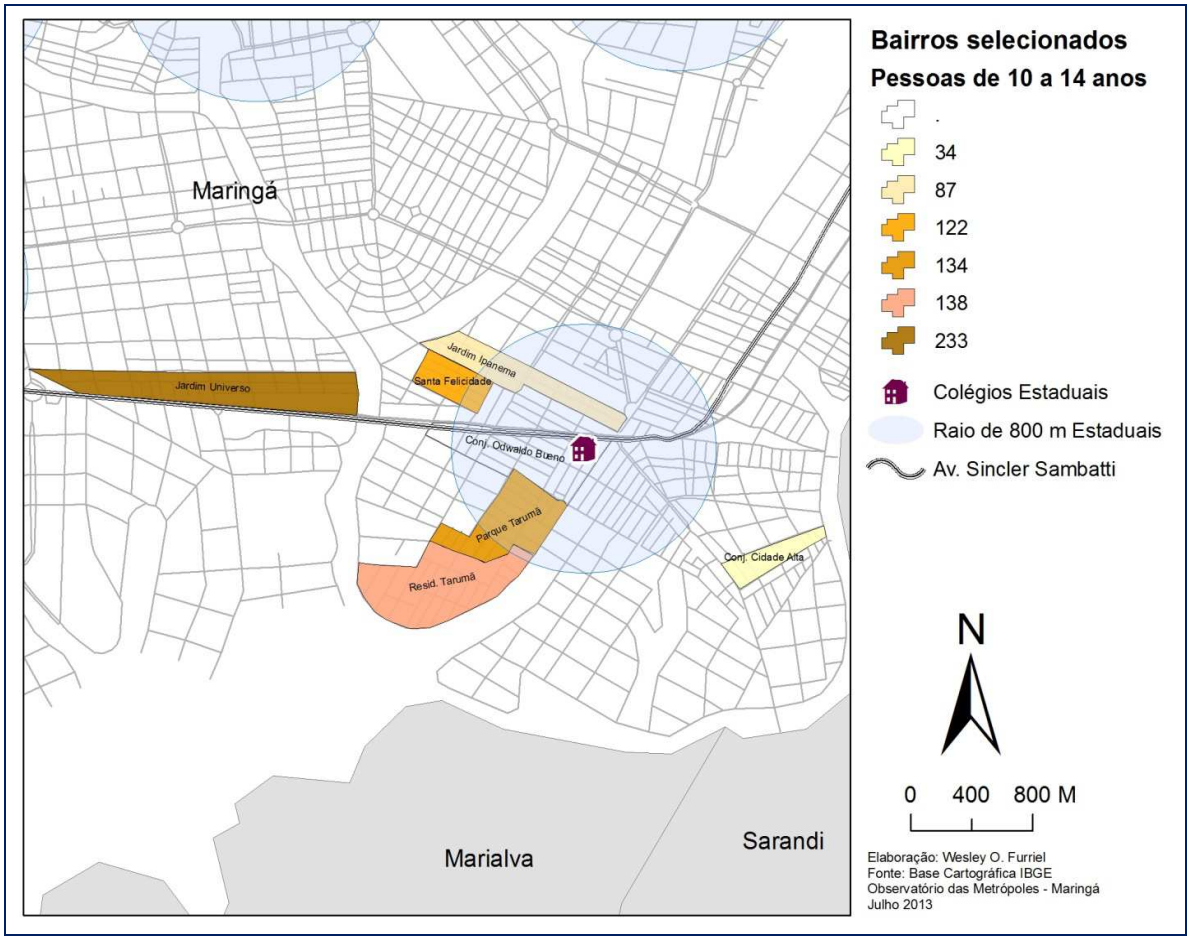
Já o Núcleo Habitacional Santa Felicidade, com aproximadamente 11% do total de crianças com idade entre 6 e 9 anos residentes nos bairros analisados, embora seja o bairro mais próximo da unidade escolar – distante 400 metros da Escola Benedita Natalia –, registra quase o dobro de casos de descumprimento de condicionalidade (tabela 2) se comparado ao Jardim Ipanema e ao Residencial Tarumã. Isso permite afirmar que as famílias beneficiárias do PBF residentes no Núcleo Habitacional Santa Felicidade, embora residam perto da unidade escolar, por vezes não podem contar com ela para atender suas crianças com idade entre 6 e 9 anos. Essa via analítica pode ainda ser estendida para o Conjunto Habitacional Cidade Alta, que, com baixa concentração populacional de crianças entre 6 e 9 anos (5.5%) e distante 800 metros da Escola Municipal Manoel Dias, registra 14% (tabela 1) de famílias que descumpriram condicionalidades. O que possibilita inferir, entre outros fatores, que ausência de vagas, dificuldade de aprendizagem e incertezas relativas ao transporte público podem estar entre os obstáculos para a manutenção de crianças no ensino fundamental.

Os resultados da análise permitem à assistência social identificar no território de abrangência do CRAS Santa Felicidade, em Maringá, que, diferentemente do que apontam os indicativos que individualizam, estigmatizam e punem famílias negligentes e filhos desmotivados pelos estudos (tabelas 2 e 3), são as famílias de baixa renda as principais responsáveis pela manutenção da frequência de crianças e adolescentes nas escolas. Ou seja, as famílias beneficiárias do PBF, embora contem com reduzido número de equipamentos públicos, e estejam percorrendo longas distâncias para chegar até a unidade de ensino mais próxima, em grande parte, não deixam de cumprir condicionalidade.

O descumprimento de condicionalidades na educação rima com desresponsabilização do poder público, cuja atribuição, mais do que punir, implica dar respostas equitativas às demandas por ensino fundamental (anos iniciais). A resultante, nesse caso, longe de restringir-se a julgamento moral por obrigações não cumpridas, reafirma a autoresponsabilização de famílias e suas crianças na manutenção da frequência escolar. Sob essa perspectiva, as ofertas públicas, valorizadas por escolhas individuais, embora tenham valor para as famílias de baixa renda, não são valorizadas na mesma intensidade pelas instituições públicas educacionais. Com respaldo em estudos de Farvaque (2008), pode-se afirmar que essa “lógica ilógica” ultrapassa acordos coletivos, cuja garantia assenta-se no reconhecimento de direitos a todas as crianças a serem inseridas como público-alvo no ensino fundamental.

Se para os anos iniciais do ensino fundamental observa-se um total de quatro escolas municipais consideradas como principais referências para os bairros estudados, para as séries finais a Escola Vinicius de Moraes é a única unidade de referência para a matrícula e frequência de estudantes com idade entre 10 e 14 anos (mapa 4). Esse fator, somado às distâncias a serem percorridas até a citada unidade escolar, analisadas no mapa 4, permite perceber as desiguais condições e capacidades das famílias ao acesso à educação e, consequentemente, ao cumprimento de condicionalidades.

Mapa 5 - Número de crianças com idade entre 10 e 14 anos nos bairros analisados e raio de abrangência indicado da escola estadual [35]



Segundo dados do mapa 5, o conjunto dos bairros estudados, embora registrem diferentes percentuais populacionais que variam entre 28% no Jardim Universo e 4.3% no Conjunto Habitacional Cidade Alta, tem como referência apenas uma unidade escolar para o ensino médio. O que reafirma desproteções sociais, associadas à ausência de unidades escolares principalmente nos bairros de maior concentração de crianças com idade entre 10 e 14 anos.

Não obstante a presença discrepante de escolas de ensino fundamental (anos finais), o Jardim Universo, distante até 3.600 metros da Escola Estadual Vinicius de Moraes, tem percentual menor de descumprimento de condicionalidade quando comparado ao Parque Tarumã, que, distante até 2.400 metros da unidade

[35] Para o cálculo da distância, foi considerada a distância máxima entre o local de moradia e a Escola Estadual Vinicius de Moraes.

de ensino fundamental (anos finais), apresenta o dobro de casos na educação. É o que pode ser observado também em relação ao Conjunto Habitacional Cidade Alta, que, distante 1.600 metros da Escola Estadual Vinicius de Moraes, possui percentual de 14% de descumprimento de condicionalidade (tabela 2).

O menor número de descumprimento de condicionalidade no Jardim Universo, mesmo mais afastado da unidade escolar, pode estar associado a maior possibilidade de acesso a vagas na Escola Vinicius de Moraes. Já no Parque Tarumã, o elevado percentual verificado leva à conjectura de que as distâncias a serem vencidas diariamente têm correlação com descumprimento de condicionalidades. Importante ressaltar que, dada a escassez de equipamentos públicos de ensino fundamental (anos iniciais), crianças, sozinhas ou acompanhadas por familiares, têm de percorrer diariamente distâncias que ultrapassam 3.600 metros para alcançar as escolas situadas nos arredores dos bairros estudados. A análise realizada, ainda que se contraponha à normativa inscrita no ECA (Lei 8069 de 1990) sobre o dever do Estado em garantir escolas próximas para as crianças e adolescentes, revela diversidades territoriais – expressão do contexto real.

O Jardim Ipanema, Residencial Tarumã e Núcleo Habitacional Santa Felicidade, com percentuais médios entre 12% e 19% de crianças com idade entre 10 e 14 anos, distantes entre 1.300 e 1.600 metros da Escola Estadual Vinicius de Moraes, possuem discrepâncias em relação aos percentuais de descumprimento de condicionalidades. É o que pode ser observado quando considerados o Núcleo Habitacional Santa Felicidade, com 18.8% de famílias que descumpriram condicionalidades na educação, e o Jardim Ipanema, com 9.4%, conforme atesta a tabela 2.

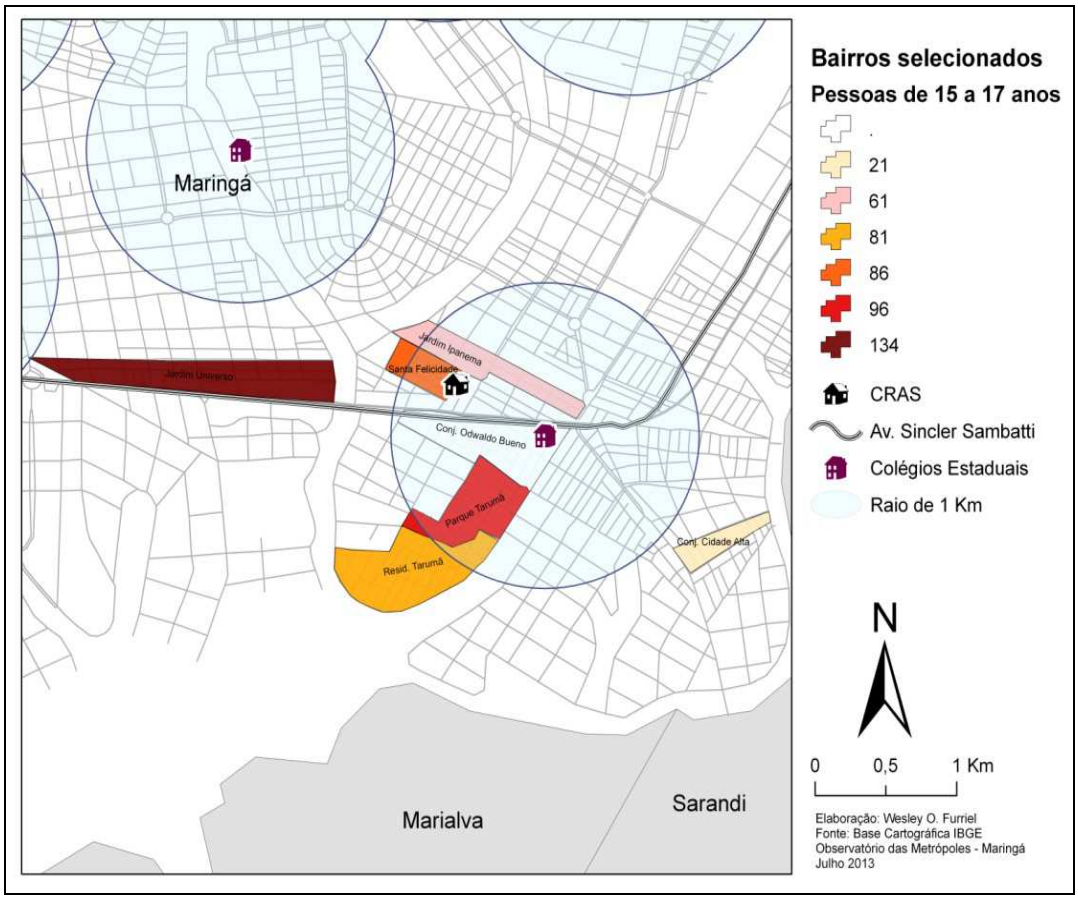
Também para esse conjunto de bairros, distância não constitui fator preponderante para o descumprimento de condicionalidade. Isso não significa, no entanto, que distâncias acima das que aqui foram tomadas como referência de análise e/ou outros fatores, como doença e violência na escola, não contribuam na configuração de desiguais oportunidades para que famílias mantenham os filhos na escola.

Embora as tabelas 2 e 3 tragam dados individualizados, a introdução de uma perspectiva coletivizada de análise possibilita à política de assistência social a

compreensão de fatores coletivos que desoneram as famílias e suas crianças da responsabilização única pelo não cumprimento de condicionalidades. As famílias, ao percorrerem longas distâncias para manutenção de frequência de 85% nas unidades escolares, escancaram a responsabilidade do poder público na ampliação de unidades escolares próximas para famílias com crianças. A provisão equitativa de escolas e vagas nas instituições educacionais, como estratégia para potencializar o acesso à proteção básica, conforme almejado pelo PBF, coloca-se, desse modo, como fundamental para o fortalecimento da capacidade protetiva das famílias.

Assim como no ensino fundamental (anos finais), a Escola Vinicius de Moraes também é a única referência na oferta de ensino médio para adolescentes com idade entre 15 e 17 anos, conforme sinaliza o mapa 6.

Mapa 6 - Número de adolescentes com idade entre 15 e 17 anos nos bairros analisados e raio de abrangência indicado da escola estadual



Em relação à população com idade de 15 a 17 anos, o Jardim Universo (28%) e o Parque Tarumã (20%), com elevados percentuais, possuem apenas uma unidade escolar de referência para o ensino médio. O Jardim Ipanema, o Residencial Tarumã e o Núcleo Habitacional Santa Felicidade, com percentuais entre 13% e 18%, e o Conjunto Habitacional Cidade Alta, com baixa concentração populacional (4.3%), têm igualmente por referência uma única escola de ensino médio. Resultados que reafirmam falhas na provisão planejada de escolas de acordo com o público-alvo a ser alcançado.

O Jardim Universo, situado a 3.250 metros da Escola Vinicius de Moraes, tem um dos menores percentuais de descumprimento de condicionalidade, ao passo que o Parque Tarumã, distante 1.000 metros da referida escola, em relação ao Jardim Universo, registra o dobro de descumprimento de condicionalidades. Por sua vez, o Conjunto Habitacional Cidade Alta, distante 1.500 metros da Escola Vinicius de Moraes, apresenta percentual de 14% de descumprimento de condicionalidade. O que possibilita afirmar que o descumprimento de condicionalidade no ensino médio, assim como no ensino fundamental, não se vincula necessariamente a distâncias percorridas, mas revela desigualdades na presença de equipamentos de ensino, a serem ofertados perto dos locais de moradia.

A partir desses resultados, nota-se que descumprir condicionalidade, longe de estar associado a desmotivações pessoais, tem consonância com as deficiências no reconhecimento da justiça social, com a fragilidade do planejamento público educacional no alcance equânime do direito à educação. Os dados obtidos e estudados subsidiam a afirmativa de que descumprir condicionalidade, para além da distância e presença de escolas, tem correlação com ausência de vagas e qualidade dos serviços prestados pelas unidades escolares no bairro ou na vizinhança do local de moradia.

Com base nas reflexões de Zimmermann (2008), considera-se que a liberdade, a autonomia de famílias em manter os filhos na escola, cerceadas pela escassez de oportunidades no acesso a unidades escolares e vagas nessas instituições, submetem a população à penúria, à pobreza, impostas pelas distâncias, pela ausência de crianças e adolescentes na escola, por cortes e bloqueios de benefícios pagos pelo PBF. Isso implica capacitar famílias à proteção de suas crianças e adolescentes. Para além das liberdades individuais e da presença de

políticas públicas, é necessário que se levem em conta resultados, aquisições como extensão do direito e do reconhecimento normativo pela política educacional, conforme apontam Zimermann e Munck (2008) e Ferreras (2008).

No âmbito da assistência social, os resultados sobre a fragilidade de vínculos de cidadania de famílias com a educação possibilitam a compreensão de que vulnerabilidades, decorrentes da ausência de crianças nas escolas de ensino fundamental e médio, ultrapassam atributos morais. Nesse caso, descumprir condicionalidade não decorre de liberdades não exercidas, como expresso, entre outros, pela família negligente e/ou desinteressada pelos estudos dos filhos, mas advém de determinantes coletivos, como a ausência de planejamento com foco na ampliação da oferta de unidades escolares em consonância com as necessidades das famílias de baixa renda.

Assim como na educação, na saúde o descumprimento de condicionalidade não é atributo individual, mas coletivo. Vincula-se, portanto, a fragilidades de vínculos de cidadania com a oferta de serviços de saúde, como analisado a seguir.

2.3.3 UBS Cidade Alta e UBS Jardim Universo

A saúde no Brasil é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos e o acesso universal e gratuito às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Constituição Federal de 1988). A Política Nacional de Atenção Básica em Saúde (2012) garante que as UBSs, principal equipamento público na saúde básica, devem estar situadas nas proximidades do local de moradia da população-alvo a ser atendida, de modo a assegurar o acesso aos serviços de saúde.

Tomando por base estudos de Santos (1998), será adotada a distância de 1.000 metros como referência para mensurar o percurso entre as UBSs Cidade Alta e Jardim Universo e o local de moradia de crianças e mulheres público-alvo das condicionalidades na saúde. O foco é compreender, na saúde, as multideterminações da pobreza, que, analisadas mediante as desproporções na provisão de proteção/desproteção social, podem levar a assistência social a

ultrapassar indicadores individuais e estanques no que diz respeito ao acompanhamento das condicionalidades do PBF na saúde.

Em relação aos serviços de saúde, duas unidades de saúde básica constituem referência de cobertura para os bairros estudados. São elas a UBS Cidade Alta e a UBS Jardim Universo. O quadro 8, ao listar as distâncias entre as unidades de saúde e os bairros analisados, aponta dados que sustentam o estudo de vizinhança.

Quadro 8 - Distância entre os bairros estudados e sua UBS de referência

UBS	Bairro	Distância (metros)
UBS Cidade Alta	Conjunto Habitacional Cidade Alta	1.500
	Núcleo Habitacional Santa Felicidade	1.000
	Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto	1.000
	Jardim Ipanema	1.000
	Parque Tarumã	1.000
	Residencial Tarumã	2.000
UBS Jardim Universo	Jardim Universo	1.500

Fonte: Secretaria de Saúde de Maringá / Quadro elaborado pela autora a partir dos mapas 6 e 7

A UBS Cidade Alta, com três Equipes de Saúde da Família - ESFs, tem nas agentes de saúde as principais responsáveis pelo acompanhamento de famílias beneficiárias do PBF. Segundo informações da direção da referida UBS, há cerca de dois anos, entre os bairros a ela referenciados, encontram-se descobertos pelas ESFs os bairros Parque Tarumã I, Residencial Tarumã II e Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto. Durante o trabalho de campo, em contato com uma das agentes de saúde, foi possível identificar que o principal motivo para as áreas descobertas é o adensamento populacional, decorrente da construção de novas moradias populares, dissociado de planejamento em relação à oferta de equipamentos de saúde.

Segundo informações da direção da UBS Jardim Universo, a unidade abrange um total de sete bairros, entre os quais está o Jardim Universo. A unidade de saúde possui uma equipe de ESF, cuja abrangência é de apenas dois bairros, entre eles o Jardim Universo. Na tabela 4 segue síntese dessas informações.

Tabela 4 - Indicativos de famílias não acompanhadas pela ESF

Bairros	Famílias não acompanhadas pela ESF		Motivos		
	F	%	F	%	
Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto	bairro não coberto		bairro não coberto		
Núcleo Habitacional Santa Felicidade	12	28.5	8	66.7	Família não localizada
			4	33.4	Família não compareceu a UBS
Parque Tarumã	bairro não coberto		bairro não coberto		
Conjunto Habitacional Cidade Alta	06	14	5	83.4	Família não localizada
			1	16.7	Família não compareceu a UBS
Jardim Ipanema	08	19	3	37.5	Família não localizada
			5	62.5	Família não compareceu a UBS
Jardim Universo	16	38	7	43.7	Família não localizada
			09	56.2	Família não compareceu a UBS
Residencial Tarumã	bairro não coberto		bairro não coberto		
Totais	**42**		**42**		

Fonte: Relatório semestral por UBS (vigência jan./jun.2013 / Tabela elaborada pela autora

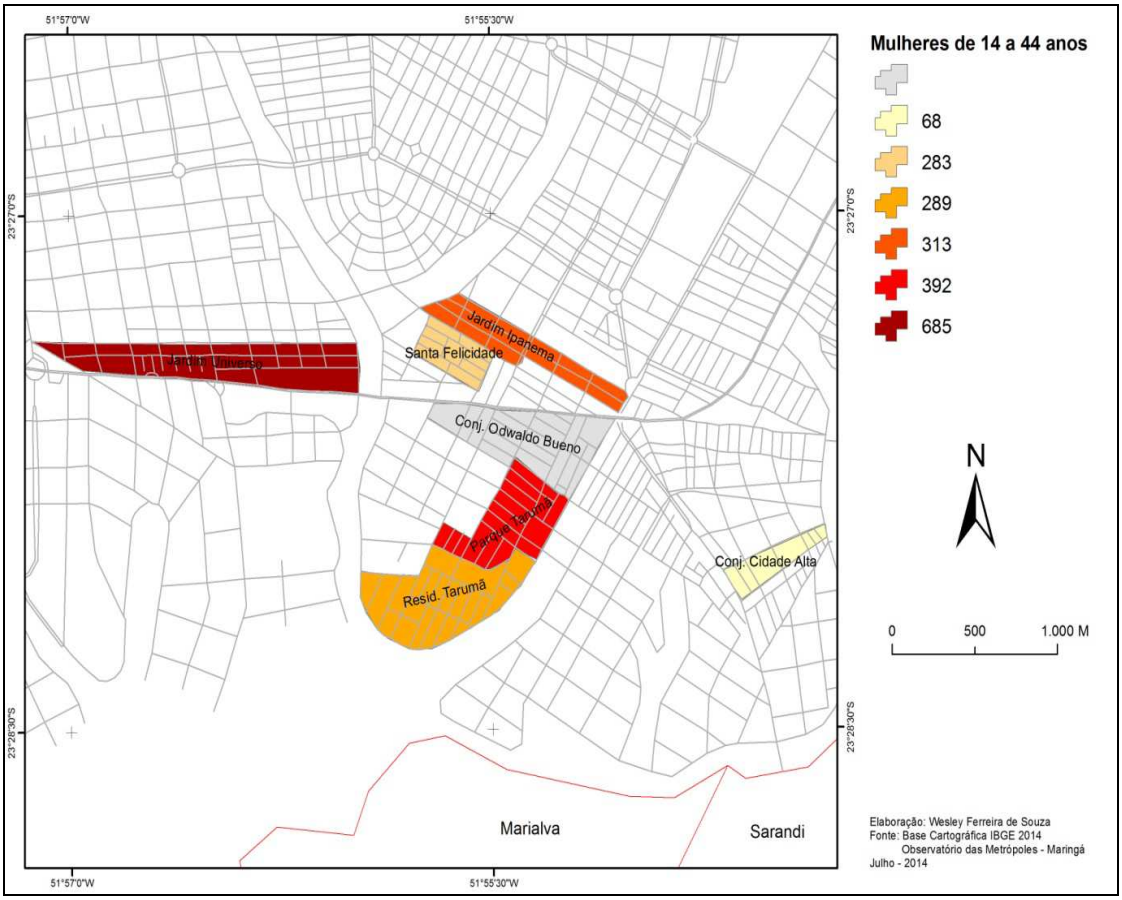
No conjunto dos bairros estudados, o Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, o Parque Tarumã e o Residencial Tarumã não são cobertos pelas equipes do ESF da UBS Cidade Alta, embora essa informação não conste do relatório de condicionalidades na saúde. Cabe notar que os principais responsáveis pelas visitas e acompanhamento de condicionalidades das famílias beneficiadas pelo PBF são as agentes da ESF, que monitoram a saúde de mulheres e crianças.

Entre os bairros cobertos pela ESF, os maiores percentuais de famílias não acompanhadas pela saúde estão no Jardim Universo (38%) e no Núcleo Habitacional Santa Felicidade (28.5%). No primeiro bairro referido 56.2% das famílias são culpabilizadas por não comparecer à UBS para cumprir condicionalidade, enquanto que no segundo 66.7% das famílias não foram localizadas por não terem atualizado o endereço no CadÚnico, ação a ser desempenhada obrigatoriamente pelas famílias a cada dois anos, como condição para se manterem como beneficiárias do PBF. O Conjunto Habitacional Cidade Alta (14%) e o Jardim Ipanema (19%), com percentuais menores de famílias não acompanhadas pelas equipes de ESF, apresentam, respectivamente, elevados percentuais de famílias que não foram localizadas (83.4%) e de famílias que não se dirigiram até a UBS para acompanhamento da saúde de crianças e mulheres (62.5%).

Potencializar o acesso de famílias ao cumprimento de condicionalidades exigiria iniciativas alternativas da política de saúde e da assistência social para manutenção da atualização cadastral. Como exemplo pode ser citada a integração de sistemas informatizados, de modo que, ao articular dados entre UBSs, possibilitasse identificar informações atualizadas das famílias segundo a unidade de saúde que frequentam. Mensurar necessidades no sentido de compor meios de agir de famílias ao cumprimento de condicionalidades implica ainda identificar fragilidades dos serviços de saúde, como são as distâncias a serem percorridas para se alcançar a UBS de referência de cobertura para os bairros onde residem as famílias beneficiárias do PBF.

A análise na escala dos setores censitários dos bairros estudados, localizados no território de abrangência do CRAS Santa Felicidade, permite identificar demandas vinculadas às distâncias a serem percorridas por mulheres grávidas para fazer o pré-natal, por exemplo, como ponto de partida para a provisão de equidade social, tendo em vista potencializar o cumprimento de condicionalidades, conforme será mostrado no mapa 7.

Mapa 7 - Número de mulheres com idade entre 14 e 44 anos nos bairros analisados

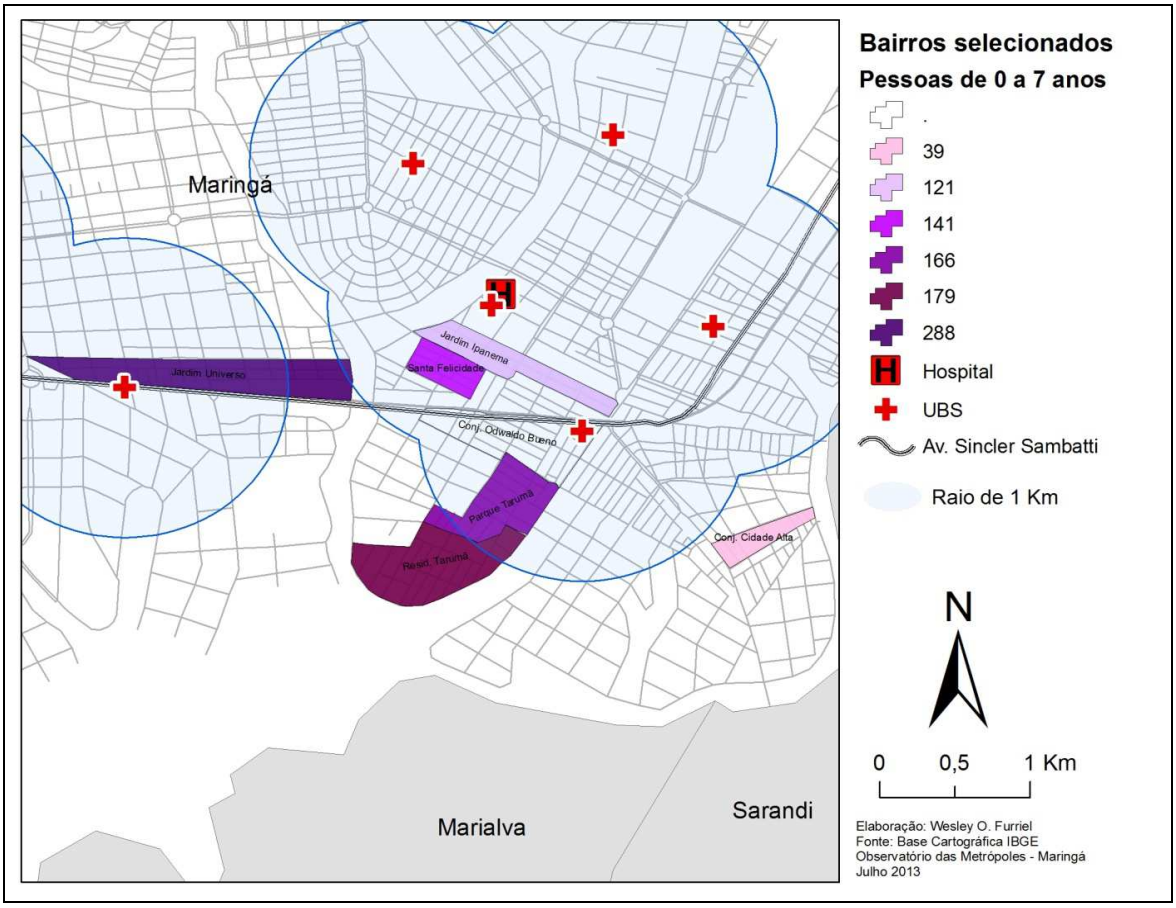


Embora a distância considerada adequada para alcançar a UBS mais próxima (UBS Jardim Universo) seja de até 1.000 metros, no Jardim Universo, com a maior concentração populacional de mulheres entre 14 e 44 anos, verifica-se que 33.7% das mulheres devem percorrer até 1.500 metros para o acesso à unidade de saúde para pesagem, vacinação e, em caso de gravidez, acompanhamento de pré-natal. O Conjunto Cidade Alta, localizado a 1.500 metros da UBS Cidade Alta, registra uma concentração populacional cerca de nove vezes menor (3.4%) na comparação com o Jardim Universo. Dados que sinalizam desproporções na presença de equipamentos de saúde básica quando levada em conta a população a ser atingida de mulheres com idade entre 14 e 44 anos.

Os dados analisados permitem à assistência social compreender que descumprir condicionalidades na saúde, para além do não comparecimento de famílias nas UBSs (tabela 4), tem relação com ausência de equipamentos públicos distribuídos de modo compatível com a população a ser atendida. Os resultados alcançados possibilitam ainda afirmar que distância não constitui fator que limita mulheres com idade entre 14 e 44 anos a comparecerem à UBS. É o que pode ser verificado quando considerados os bairros localizados perto das unidades de saúde (distância de até 1.000 metros). Os percentuais bastante elevados (tabela 4) de famílias que, mesmo residindo nos arredores da UBS, não comparecem nas unidades de saúde para cumprir condicionalidade - como é o caso do Jardim Ipanema, com percentual de 62% – possibilitam conjeturar que, apesar de as famílias por vezes se depararem com equipamento de saúde básica próximo ao local de residência, não há certeza em contar com os serviços disponibilizados pelas UBSs para cumprirem condicionalidades.

Na saúde, para além das condicionalidades colocadas às mulheres entre 14 e 44 anos, é exigido ainda o acompanhamento médico de crianças entre 0 e 7 anos, o que pressupõe respostas a demandas a serem aprovisionadas, entre outras, no atenuar de distâncias a serem percorridas, muitas vezes, por adultos com crianças no colo, conforme analisado no mapa 8.

Mapa 8 - Número de crianças com idade entre 0 e 7 anos nos bairros analisados e raio de abrangência indicado das USBs



No Jardim Universo, famílias com crianças entre 0 e 7 anos percorrem, muitas vezes com bebê no colo, até 1.500 metros para cumprir condicionalidade na saúde. Por sua vez, o Conjunto Habitacional Cidade Alta, com a menor (4.2%) concentração de crianças nessa faixa etária, também distante 1.500 metros do local de moradia do público-alvo, reafirma discrepâncias na oferta de serviços de saúde básica em relação à concentração populacional de crianças.

Esse conjunto de dados, comparado aos números da tabela 4, possibilita afirmar ainda que a distância a ser percorrida até a unidade de saúde não constitui fator determinante para o descumprimento de condicionalidades. Isso pode ser verificado mediante os discrepantes percentuais de famílias que deixaram de comparecer às unidades de saúde para cumprir condicionalidades, embora submetidas ao mesmo percurso de 1.500 metros para chegar às UBSs Cidade Alta e Jardim Universo. No Jardim Universo, 56.2% encontram-se nessa condição, ou seja, três vezes mais em relação ao Conjunto Habitacional Cidade Alta (16.7%). Portanto, no Jardim Universo, apesar da presença de unidade de saúde, conjectura-se que outros fatores além da distância interagem para que a UBS Jardim Universo não se traduza em certeza para as famílias beneficiárias do PBF quanto ao cumprimento de condicionalidade.

O estudo de unidade de vizinhança, inserido como proposição metodologia para o desenvolvimento de vigilância social no território de abrangência do CRAS Santa Felicidade, possibilitou sinalizar à assistência social na proteção básica, para além do individual, a compreensão coletiva e flexível das desigualdades de desproteção/proteção no cumprimento de condicionalidades pelas famílias beneficiárias do PBF. Com isso, reafirmam-se os limites dos indicativos sobre médias da cidade, que, embora valorizem a presença de políticas públicas, distantes das microescalas que envolvem territórios intraurbanos, atribuem maior responsabilidade às famílias de baixa renda no alcance de oportunidades frente à pobreza.

Indicadores como o IDH ou IDHM, bem como aqueles especificamente acerca da proteção básica na assistência social, embora exaltem o município de Maringá por desempenhos na saúde, educação e assistência social, são limitados para processar o reconhecimento de direitos. São indicadores que, apesar de evidenciar a presença do Estado, obscurecem heterogeneidades territoriais, decorrentes da fragilidade de vínculos de cidadania das famílias com os serviços públicos, e também características individuais dos núcleos familiares, como idade dos membros sobre os quais recaem as condicionalidades.

O estudo no plano dos microterritórios autoriza, ainda, a assistência social a desmistificar e ultrapassar todo um conjunto informacional que, dotado de caráter individual, inflexível e estável, definido pela Senarc/MDS como indicativos à identificação de vulnerabilidades sociais, reforça estigmas atribuídos às famílias de baixa renda pelo descumprimento de condicionalidades. Respondendo quase que exclusivamente por condicionalidades não cumpridas, as famílias beneficiárias do PBF são responsabilizadas por deficiências, sobretudo pelas fragilidades de cidadania, pela omissão do poder público em suas diversas instâncias de gestão.

Para além das dimensões sintetizadas pelo IDF para Maringá, que apontam bom desenvolvimento familiar, o desafio está em incorporar indicadores intraurbanos capazes de responder às ausências que limitam a proteção de famílias de baixa renda. Ao ultrapassar médias de cidades e indicadores centrados nas responsabilidades individuais de famílias, o estudo na microescala dos setores censitários, das políticas de assistência social, educação e saúde, aponta como um dos principais resultados desproteções sociais, vinculadas a discrepâncias entre oferta de equipamentos públicos e concentração populacional a ser alcançada como público-alvo desses equipamentos.

Essa resultante remete aos estudos de Kowarick (1981), ao referir-se à presença no Brasil do que intitula “cidadania inversamente proporcional”. Para o autor, o usufruto de recursos é inversamente proporcional aos recursos disponíveis, em um movimento de reafirmação das disparidades e desigualdades de proteção social sob a lógica estatal.

Esse contexto permite afirmar limites no planejamento urbano da cidade de Maringá, no que diz respeito à instalação de equipamentos públicos, em relação às necessidades da população sobre a qual recaem as condicionalidades, nesse caso específico. Importante ressaltar que as deficiências no planejamento urbano nessa cidade não são recentes, conforme pode ser observado no quadro 9, ao evidenciar as datas de origem dos bairros e dos serviços públicos.

Quadro 9 - Origem dos equipamentos públicos de proteção básica e dos bairros estudados

Bairro	Data do alvará	Equipamento público	Data da inauguração[36]
Núcleo Habitacional Santa Felicidade	08/02/1976	Centro de Referencia da família (CRF)[37]	2002
Jardim Ipanema	22/07/1976	Escola Estadual Vinicius de Moraes	1983
Conjunto Habitacional Cidade Alta	03/06/1977	Escola Municipal Benedita Natália	1991
	07/04/2006[38]	Escola Municipal Agmar dos Santos	1990
Jardim Universo	23/02/1981	Escola Municipal João Batista Sanches	1990
Parque Tarumã	28/06/1994	Escola Municipal Manoel Dias da Silva	1996
Residencial Tarumã	11/12/1996	UBS Cidade Alta	1985
Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto	10/12/2010	UBS Jardim Universo	2011

Fonte: MARINGÁ/SASC, nov./2010 / Quadro elaborado pela autora

Observa-se que a Escola Estadual Vinicius de Moraes, primeiro equipamento público a ser instalado como referência de ensino fundamental e médio para os bairros estudados, chegou somente oito anos após o início da construção (1976) do bairro mais antigo – Núcleo Habitacional Santa Felicidade. A UBS Jardim Universo só foi fixada em 2011, 33 anos após a origem do Jardim Universo, onde se encontra instalada. Na assistência social, o Centro de Referência da Família (CRF), que, com a reconfiguração da política de assistência social em 2004, passou a denominar-se Centro de Referência da Política de Assistência Social - CRAS Santa Felicidade, foi instalado somente 28 anos após a origem do Núcleo Habitacional Santa Felicidade.

Em um movimento em que os moradores e suas necessidades antecedem a instalação de equipamentos públicos, constata-se que o município de Maringá, ao adotar em 2005 o PBF, não ampliou a oferta de equipamentos de educação para os

[36] As datas sobre a origem dos serviços públicos foram obtidas mediante acesso aos sites das secretarias de assistência social, saúde e educação, bem como pela consulta às UBS, escolas e CRAS referenciais para os bairros estudados.
[37] O CRF, com a reconfiguração da política de assistência social em 2004, passou a denominar-se Centro de Referência da Política de Assistência Social - CRAS Santa Felicidade.
[38] Com a construção de novas moradias financiada pelo Programa Minha Casa Minha Vida, o Conjunto Habitacional Cidade Alta passou por ampliação em 2006.

bairros estudados[39]. Ou seja, embora condicionalidades tenham sido impostas para que famílias de baixa renda se mantivessem como beneficiárias do programa, não se considerou para tanto a oferta equitativa de equipamentos públicos condizentes com as necessidades dessas famílias, conforme aponta o quadro 9.

Nessa perspectiva, os limites e a insuficiência de diagnósticos e planejamento urbano capazes de antecipar vulnerabilidades e subsidiar práticas preventivas, voltadas ao reconhecimento de justiça social e equidade frente às heterogeneidades dos bairros analisados, evidenciam-se como principais fatores a serem considerados no descumprimento de condicionalidades.

Na cidade de Maringá, em relação ao conjunto dos bairros estudados, moradia não se traduz por ausência do poder público. O que não desonera o município de limites e ausências identificadas nas políticas de assistência social, saúde e educação. Identificar e reconhecer tais ausências é condição para potencializar o acesso ao direito à proteção básica, conforme premissa do PBF, ratificada por documentos normativos que regem o programa, como é a Instrução Normativa Conjunta nº 19 (Senarc/SNAS, 2013), que reafirma a CIT nº 07 de 2009.

Os limites no planejamento urbano vinculam-se ainda ao fato de que a presença de equipamento público próximo ao local de moradia não implica certeza para os indivíduos e famílias de que poderão cumprir condicionalidade. Um importante indicativo da necessidade de uma maior qualificação da política educacional estadual e municipal, bem como da política de proteção básica à saúde

[39] No início de 2013, foi fixada próximo à Escola Municipal Pioneiro Manoel Dias da Silva a Escola Municipal Professor José Galetti. Construída para atender à demanda de novos moradores provenientes da construção de novos conjuntos habitacionais na região, a escola não atua como referência para os bairros estudados. Importante ainda ressaltar que, segundo os moradores da área em que se situa a escola, a unidade escolar atua abaixo de sua capacidade instalada devido à dificuldade de contratação de funcionários e instalação de mobília escolar. Importante ainda destacar que o crescimento populacional nos bairros estudados, deslocado de planejamento urbano, tende a se agravar. Nos arredores dos bairros estudados, com obras iniciadas em 2009, encontra-se já finalizadas e entregues aos seus moradores cerca de 180 residências do Jardim Paulista. Em fase de finalização, constatou-se ainda a previsão de entrega pela construtora Sial de Curitiba de cerca de 520 novas casas e prédios, em parceria do município com o programa Minha Casa Minha Vida. Durante trabalho de pesquisa de campo, em contato com um dos diretores da construtora Sial, em escritório instalado nas proximidades do empreendimento, ao todo serão entregues 192 apartamentos reunidos no Conjunto Habitacional Ataulfo Alves, e 186 no Residencial Dalva de Oliveira, 76 casas populares construídas no Residencial Dolores Duran I e 72 casas populares no Residencial Dolores Duran II. Com a construção dessas novas moradias, a previsão é a chegada de cerca de 1.600 novos moradores. Frente a esse adensamento populacional, não se observou durante trabalho de pesquisa de campo iniciativa do poder público em adequar a oferta de equipamentos urbanos de educação, saúde ou assistência social.

e à assistência social. Para além da presença de equipamentos públicos, é preciso o zelo do poder público em prover certeza de vagas, de serviços, de equipes profissionais compatíveis com a previsão antecipada em face das características da população e dos territórios onde vivem, das potencialidades e das vulnerabilidades sociais e seus agravos, conforme será analisado no capítulo seguinte.

A partir dos resultados alcançados, considera-se que fortalecer famílias no cumprimento de condicionalidades pressupõe um movimento de planejamento, monitoramento e avaliação que permita constante readequação dos equipamentos públicos em quantidade e qualidade para cobrir as necessidades manifestas e aquelas nem sempre visíveis, levando em conta os desejos da população e as tendências do crescimento demográfico, conforme propõe Torres (2000). Daí decorre a necessidade de um planejamento eficiente do espaço urbano e da utilização de ferramentas para a implantação e monitoramento desses equipamentos de acordo com as características e especificidades de cada território intraurbano. Conforme afirma Moraes, Goudard e Oliveira (2008),

> [...] O objetivo deve ser um só: prover o bem estar da população e a garantia de que os equipamentos urbanos, atendendo o fim que se propõe possam satisfazer as necessidades e elevar a qualidade de vida das pessoas residentes em uma região e na cidade como um todo [...].

Desse modo, a partir dos estudos realizados, considera-se que fortalecer meios de agir de famílias frente às situações decorrentes da pobreza, distante de restringir-se a um atributo individual, ou a uma política específica, vincula-se ao reconhecimento coletivo do direito das famílias de poder contar com equipamentos e serviços qualificados de assistência social, educação e saúde.

No próximo capítulo, com vistas a aprofundar os elementos objetivos e subjetivos que compõem a capacidade protetiva, será analisada, ainda como parte da dimensão Capacidade Protetiva de Famílias, a relação de proteção *versus* desproteção dos serviços. Para além da disposição de serviços de assistência social, educação e saúde, o intuito é analisar com quais certezas contam ou não as famílias de baixa renda para se protegerem.

CAPÍTULO III – (DES)PROTEÇÃO SOCIAL:
OS SUJEITOS DA PESQUISA E SUAS FAMÍLIAS

Neste capítulo será apresentada e analisada a relação entre provisão e desproteção de serviços públicos no conjunto dos sete bairros delimitados para este estudo, sob a ótica dos sujeitos da pesquisa, responsáveis pelas famílias beneficiárias do PBF. Essa análise permite estudar as relações de certezas x incertezas com as quais as famílias de baixa renda contam ou não nos serviços públicos atrelados às condicionalidades do PBF, ultrapassando a disposição quantitativa de serviços.

O objetivo é visualizar, para além da renda, multideterminações da pobreza, que, somadas às iniquidades dos equipamentos públicos (capítulo II), expressam-se também pela fragilidade de vínculos de cidadania com os serviços públicos. Essa perspectiva analítica pode subsidiar a assistência social na transposição de indicadores amplos construídos no âmbito da proteção básica (quadro 5), bem como aqueles construídos no âmbito do PBF (tabelas 2 e 3). Inflexíveis e estanques às desigualdades territoriais, esses indicadores, ao valorizarem a responsabilização individual de famílias pela proteção dos seus membros, mostram-se limitados como indicativos para o reconhecimento de meios de agir de famílias de baixa renda.

Sendo assim, a partir da análise de um conjunto de elementos objetivos e subjetivos nas experiências das famílias pesquisadas com os serviços públicos, o objetivo é discutir a capacidade protetiva de famílias, no campo específico dos serviços socioassistenciais, a partir do compromisso com resultados e direitos no conjunto das políticas setoriais como pré-condição para tal proteção social.

Para Muniz et. al. (2007), os serviços compreendem um conjunto de atividades planejadas, continuadas, que, por sua vez, desdobram-se em atos profissionais que agregam competências técnicas e especialidades, organizados para atingir a finalidade a que se propõem. A autora, ao cotejar Grau (2002), afirma que o jurista, quando coloca entre os objetivos da Constituição da República Federativa do Brasil (art. 3) a promoção do bem-estar, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, inclui as prestações sociais (saúde, educação, assistência social) como serviços de interesse público. Importante observar que os

serviços não se confundem com equipamentos – estrutura física –, que podem alojar um ou mais serviços, ou com atividades desenvolvidas, segundo especificidade de cada serviço. (BRASIL/MDS, 2013b)

Captar as demandas a serem respondidas na lógica dos serviços públicos, demarcadas pela fragilidade de vínculos de cidadania, associa-se ao emprego de metodologia específica, como a desenvolvida segundo estudos de Paugam (2008). A partir da teoria dos vínculos sociais, foi possível o desenvolvimento de procedimentos empíricos que permitem apreender, pelas falas dos sujeitos pesquisados, aquilo com que contam ou não na relação com os serviços públicos. Os resultados daí extraídos contribuem para a construção de poder de agir de famílias, essencial para uma aproximação entre regra normativa e reconhecimento de direito (MUNCK, 2008).

Desse modo, produzir informações tendo como foco a capacidade protetiva de famílias, mais do que olhares sobre a disposição de serviços públicos, implica captar na escala territorial intraurbana a relação do sujeito com o espaço por ele usado e seus significados. Para tanto, a discussão deve centrar-se no conteúdo do território, como base para a produção de uma outra política, calcada em algo dinâmico, e não apenas em dado informacional. “O importante é saber que a sociedade exerce permanentemente um diálogo com o território usado, e que esse diálogo inclui as coisas naturais e artificiais, mas também a herança social e a sociedade em seu movimento atual.” (SANTOS, 2000, p.26)

Perehouskei e Benaduce (2007), ao destacarem a importância da participação popular no desenvolvimento de políticas e serviços públicos, chama a atenção para a necessidade da implementação de estratégias baseadas no cotidiano vivido pelos próprios atores, na busca de melhoria de bem-estar. Desconsiderar isso é atribuir ao usuário das políticas públicas a construção dos caminhos da acessibilidade e da capacidade de proteção, bem como das estratégias individuais de busca por proteção social.

Nessa mesma linha de raciocínio, Moraes e Oliveira (2008), ao abordarem o conceito de qualidade de vida, afirmam-no como parte constitutiva da visão do sujeito enquanto participante de sua própria vida, de seu ambiente social e do grupo ao qual pertence. “A busca desta visão se complementa com a do mapeamento da

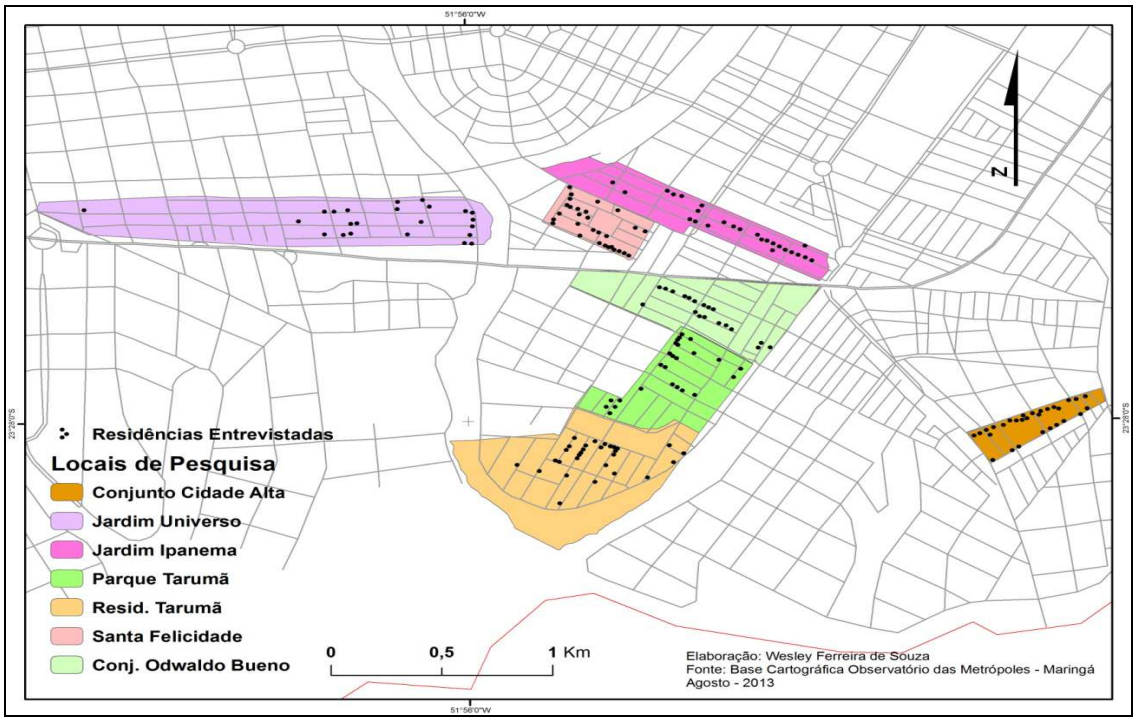
realidade local, das formas de política participativa e do gerenciamento das problemáticas existentes.” (p.101)

Como ponto de partida, no item a seguir, são apresentadas as características dos sujeitos pesquisados e de suas famílias, identificadas a partir dos seus territórios de vivência.

3.1 OS SUJEITOS DA PESQUISA E SUAS FAMÍLIAS

Para a realização das entrevistas, selecionou-se, a partir da folha de pagamento do PBF de março de 2013, uma amostra de 166 famílias, de um universo de 478. A escolha dos bairros justifica-se por pertencerem ao território de abrangência do CRAS Santa Felicidade, foco deste estudo, e por concentrarem os maiores montantes de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Como sujeito informante da pesquisa foi eleito o responsável pela família beneficiária do programa, presente no momento da pesquisa. O mapa apresentado a seguir identifica o local de residência de tais famílias.

Mapa 9 - Localização dos sujeitos entrevistados e suas famílias

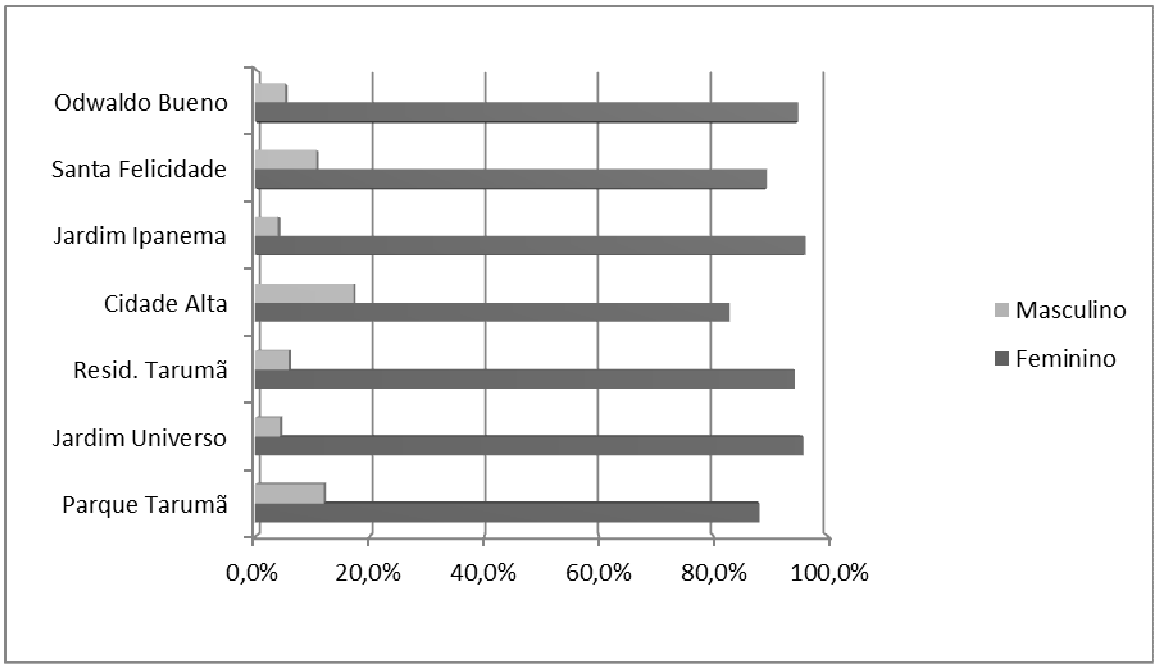


Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

As entrevistas foram realizadas nos locais de residência dos sujeitos pesquisados, distribuídas da seguinte maneira: 29 (17.46%) no Conjunto Habitacional Cidade Alta, 28 (16.86%) no Núcleo Habitacional Santa Felicidade, 25 (15%) no Jardim Ipanema, 25 (15.2%) no Parque Tarumã, 23 (13.8%) no Jardim Universo, 19 (11.4%) no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto e 17 (10.28%) no Residencial Tarumã.

No momento da entrevista, a preferência foi dada à mulher titular do cadastro do PBF. Na sua ausência, o responsável mais velho presente no momento da entrevista foi solicitado a responder às questões propostas, conforme descrição dos dados no gráfico 1.

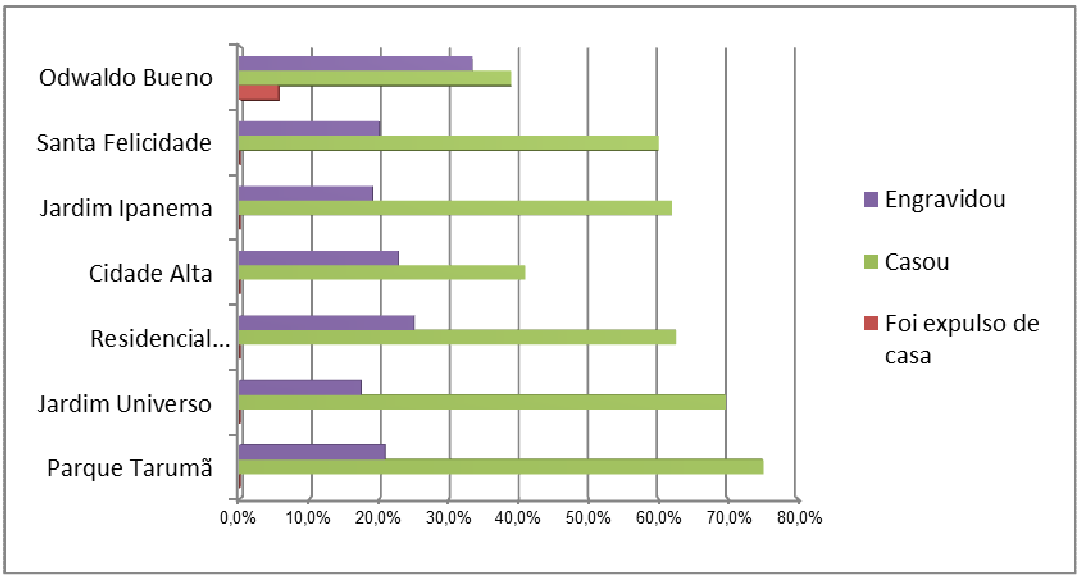
Gráfico 1 - Sexo dos entrevistados



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

A maioria dos entrevistados, mais de 80%, é do sexo feminino. No conjunto dos homens, menos de 20% responderam às questões propostas. Entre os entrevistados, a maioria afirmou que constituiu sua família por ter se casado ou se "juntado" a um companheiro ou em decorrência de gravidez, conforme demonstrado no gráfico 2.

Gráfico 2 - Motivo da constituição familiar



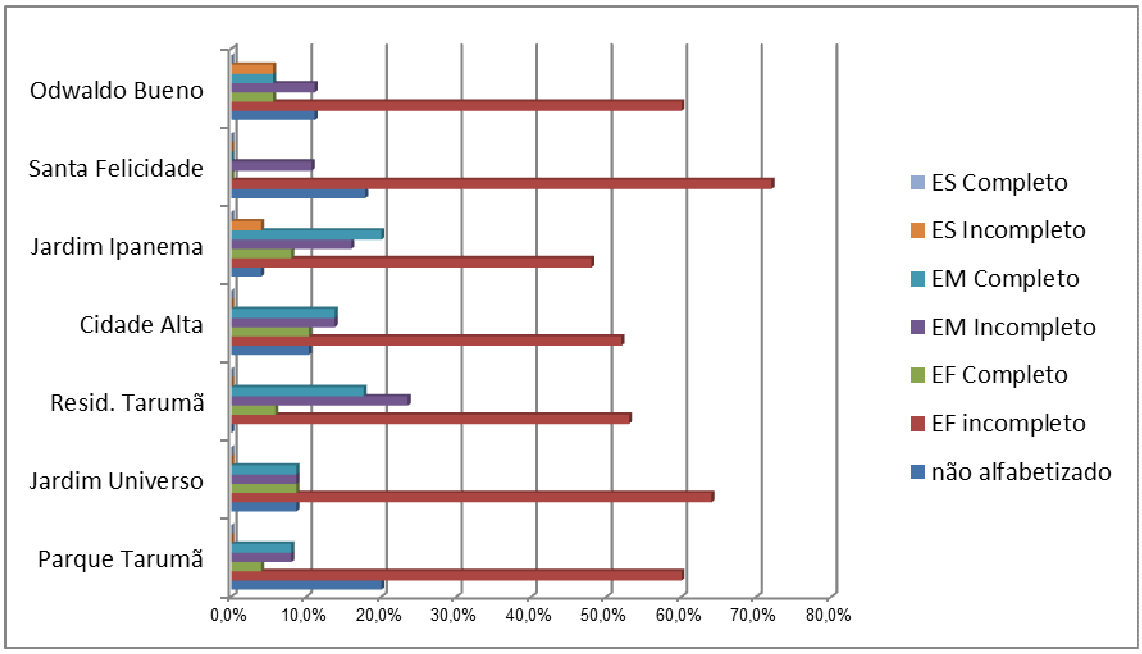
Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

No conjunto dos bairros estudados, mais de 40% dos entrevistados afirmaram ter formado família quando se uniram a um companheiro, seguidos de menos de 30% daqueles que formaram família em razão de gravidez. Apenas uma minoria de 0.3% afirmou ter sido expulso de casa. Para a maioria, a formação da família aconteceu entre 12 e 17[40] anos de idade, estando esses entrevistados concentrados principalmente no Residencial Tarumã (64%), Núcleo Habitacional Santa Felicidade (48%), Conjunto Habitacional Cidade Alta (41%) e Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto (47%). Em seguida vêm aqueles que, residentes sobretudo no Jardim Universo (52%), Parque Tarumã (48%) e Jardim Ipanema (36%), formaram família quando tinham entre 18 e 25. Apenas 20% constituíram família com mais de 26 anos, em sua maioria moradores do Jardim Ipanema e do Conjunto Habitacional Cidade Alta.

Observa-se que grande parte dos sujeitos da pesquisa, em sua maioria mulheres, formou família quando estava em uma faixa etária em que comumente o jovem se dedica aos estudos. Resultante que pode ter correlação com os elevados percentuais de abandono dos estudos e, logo, de baixa escolaridade, conforme mostra o gráfico 3.

[40] Dados extraídos da pergunta feita aos entrevistados sobre a idade que tinham quando formaram suas famílias.

Gráfico 3 - Grau de escolaridade dos entrevistados

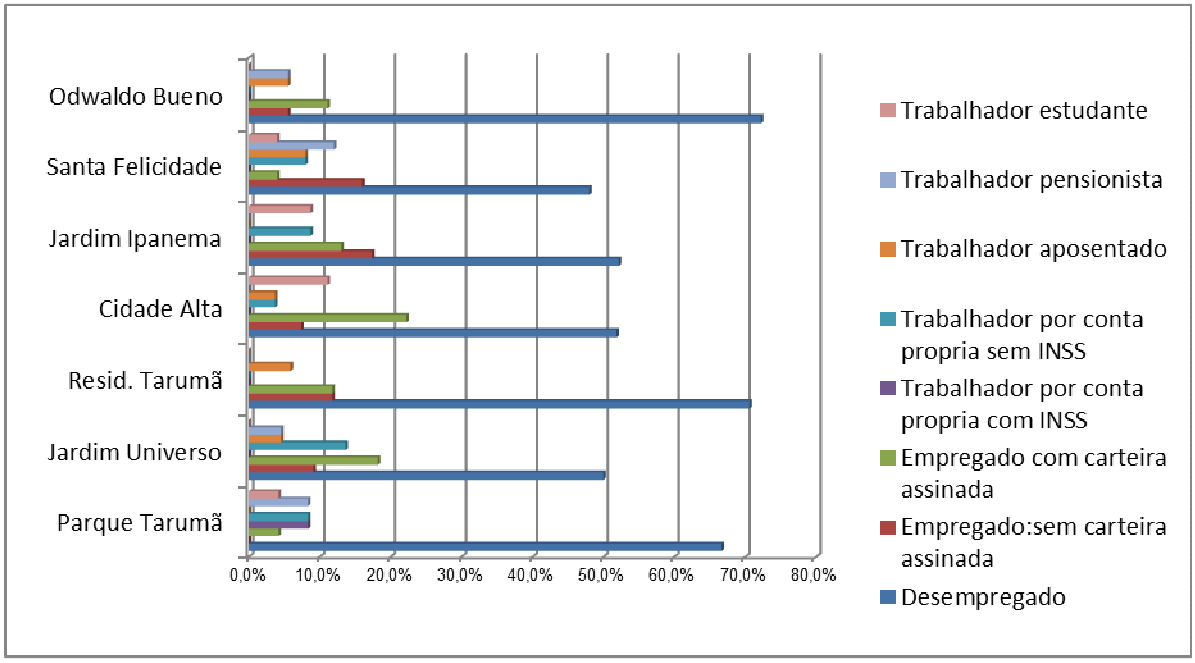


Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Segundo dados do gráfico 3, no conjunto dos bairros estudados, mais de 50% dos sujeitos pesquisados não concluíram o ensino fundamental e menos de 20% têm ensino fundamental completo. Nenhum dos entrevistados completou ensino superior. Importante ainda ressaltar os índices de analfabetismo, presentes principalmente no Núcleo Habitacional Santa Felicidade (20%) e Parque Tarumã (20%).

A baixa escolaridade dos entrevistados alia-se aos altos indicativos de desemprego, presente em todos os territórios analisados, conforme aponta o gráfico 4.

Gráfico 4 - Situação ocupacional do entrevistado



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

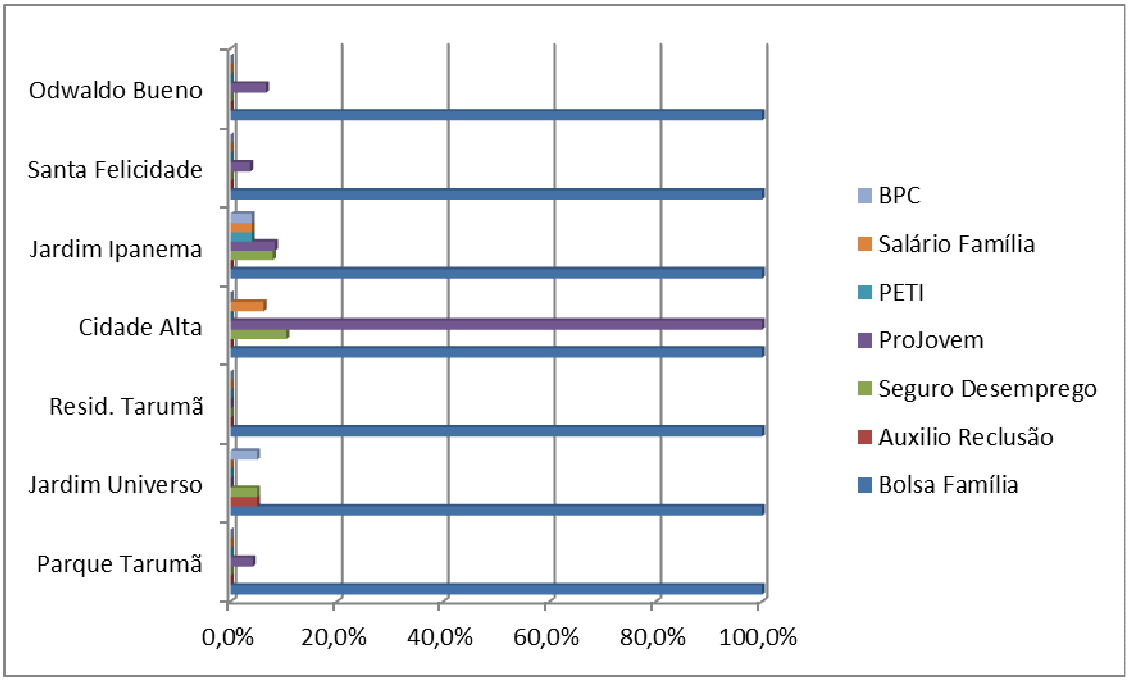
No Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, Residencial Tarumã e Parque Tarumã, o percentual de desemprego, de pelo menos um dos responsáveis pela família, ultrapassa 60%. Em relação aos moradores do Conjunto Habitacional Cidade Alta, Jardim Ipanema e Núcleo Habitacional Santa Felicidade, menos de 20% afirmaram possuir algum vínculo de trabalho, formal ou não. Menos de 1% dos entrevistados colocaram-se na condição de trabalhador estudante, pensionista ou aposentado.

A prevalência de desemprego no conjunto dos bairros estudados permite afirmar que deixar de trabalhar, para além de dedicar-se aos cuidados principalmente de crianças, tem vinculação com causas estruturais. É o que pode ser evidenciado no Núcleo Habitacional Santa Felicidade, onde mais 40% dos membros em idade economicamente ativa, entre 19 e 64 anos, das famílias investigadas estão desempregados.

Os dados analisados, se por um lado apontam persistente ausência e/ou precarização de vínculos com o trabalho estável ou não trabalho, por outro mostram que o benefício pago pelo Bolsa Família destina-se a uma população que, diante da ausência e/ou precária inserção no mercado de trabalho, pela primeira vez coloca-se como beneficiária de mínimos de cidadania (SPOSATI, 2011).

Considerado o baixo grau de inserção no mercado de trabalho estável entre os sujeitos pesquisados, bem como o reduzido percentual de casos de recebimento de benefícios vinculados ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), a renda aprovisionada pelo Bolsa Família, no âmbito da proteção básica, insere-se como uma das principais fontes de remuneração estável para essas famílias, conforme analisado no gráfico 5.

Gráfico 5 - Benefícios recebidos



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Os dados do gráfico 5 apontam que, além do PBF, uma minoria tem outros benefícios monetários como principal fonte de renda fixa. No Conjunto Habitacional Cidade Alta, 100% das famílias que relataram ter membros inseridos no ProJovem[41], somado então ao PBF, informaram receber benefício de R$ 100,00, pago pelo programa a jovens entre 18 e 29 anos. Apesar dos elevados percentuais de desemprego, menos de 1% dos moradores do Jardim Ipanema, do Conjunto Habitacional Cidade Alta e do Jardim Universo recebe seguro-desemprego, pago pelo INSS em caso de dispensa do trabalho.

No Jardim Ipanema e no Conjunto Habitacional Cidade Alta, percentual bastante baixo, de 0.3%, pode ainda ser observado em relação às famílias que recebem salário-família, garantido segundo número de filhos com até 14 anos incompletos. O auxílio-reclusão, também vinculado à previdência social, é pago a 0.2% das famílias moradoras do Jardim Universo. Os dados analisados permitem afirmar elevada exclusão dos membros das famílias estudadas do trabalho estável, assegurado mediante direitos trabalhistas, bem como elevada taxa de desemprego de longa duração.

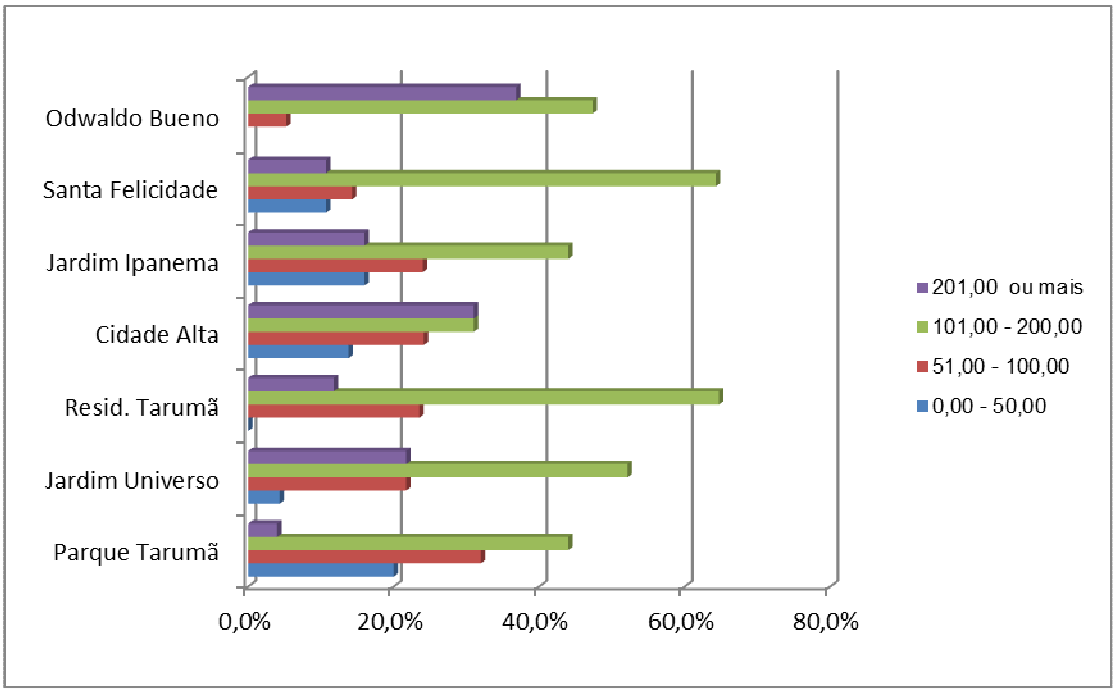
O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)[42] e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago a deficientes e idosos com renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo, ao abranger números mínimos de famílias, também não se colocam como importante fonte de renda das famílias pesquisadas. A partir dos dados analisados, o PBF situa-se como a principal fonte de recurso monetário estável, conforme analisado no gráfico 6.

---

[41] O Programa ProJovem Urbano destina-se a jovens entre 18 a 29 anos que, apesar de alfabetizados, não concluíram o ensino fundamental. O projeto prevê a integração de três dimensões: a formação no ensino fundamental, qualificação profissional e a formação para participação cidadã. Os jovens recebem um auxílio de R$ 100 por mês, condicionado a 75% de frequência nas atividades presenciais e à entrega de trabalhos pedagógicos. A coordenação do ProJovem Urbano está sob a responsabilidade do Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI. PORTAL BRASIL. Disponível em: <www.brasil.gov.br/>. Acesso em: 08/08/2014.

[42] O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) tem como público-alvo crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos, em situação de trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz, a partir de 14 anos. O programa prevê transferência de renda por meio do PBF, bem como articulação com os serviços socioassistenciais.

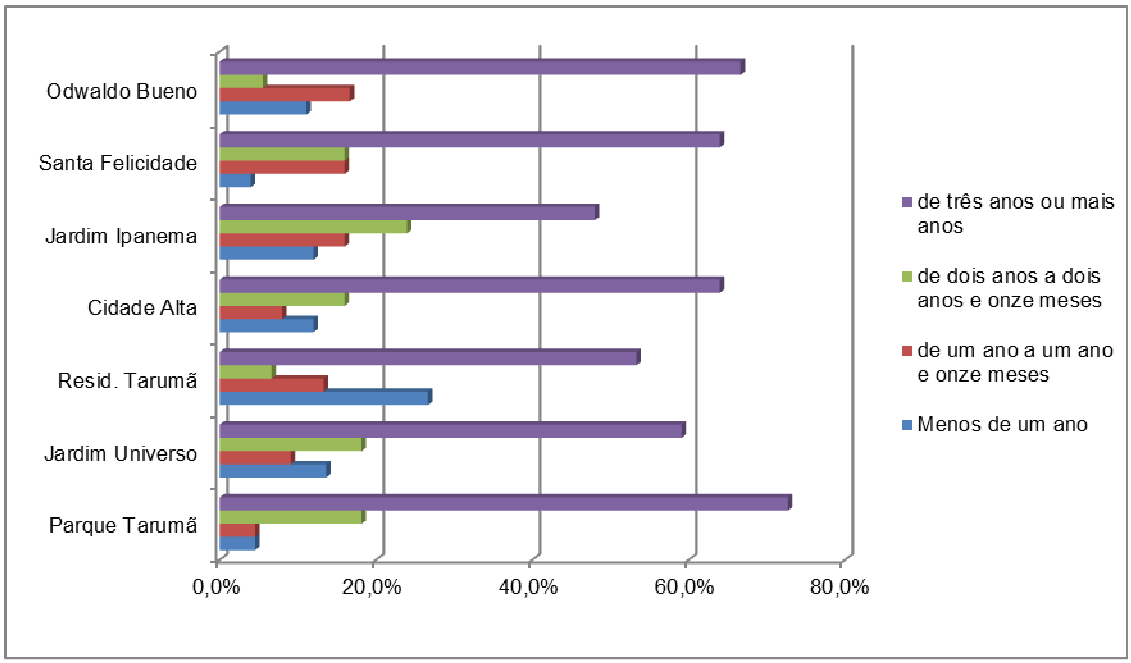
Gráfico 6 - Média dos valores pagos pelo PBF às famílias beneficiárias



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

De acordo com dados do gráfico 6, as famílias beneficiárias do PBF vivem com renda média entre R$ 50,00 e R$ 201,00 mensais. Os maiores valores (R$ 201,00 ou mais) estão concentrados principalmente no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto (38%) e Cidade Alta (25%), onde também prevalecem valores entre R$ 101,00 e 200,00. Em sua maioria, são famílias que recebem o benefício do Bolsa Família há cerca de três anos, conforme análise do gráfico 7.

Gráfico 7 - Período das famílias como beneficiárias do PBF

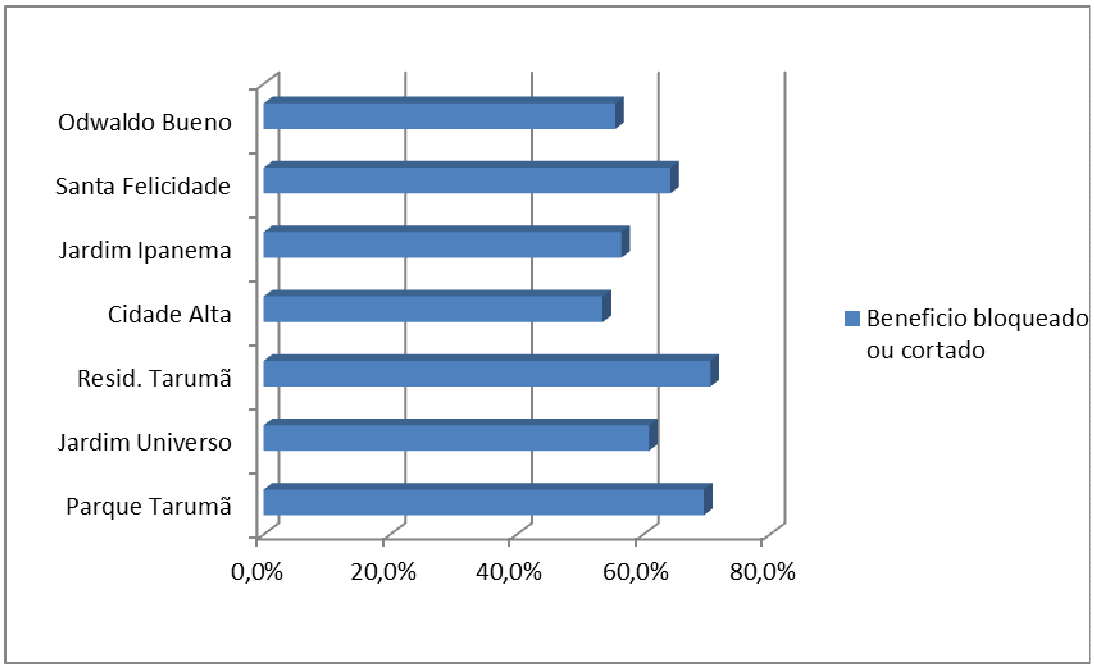


Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Entre os entrevistados, a maioria insere-se no PBF há mais de três anos, sendo que no Parque Tarumã há o maior percentual (72%) de beneficiários mais antigos. Já no Jardim Ipanema está a maior parcela de beneficiários que registram entre dois e três anos de Bolsa Família, com 22% do total. No Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, 15% afirmaram receber o Bolsa Família há entre um e dois anos; e no Residencial Tarumã 23% são beneficiários do programa há menos de um ano.

No decorrer do período em que as famílias pesquisadas contam com a renda do PBF, são altos os percentuais dos que já passaram por cortes e bloqueios de benefícios, como mostra o gráfico 8.

Gráfico 8 - Incidência de cortes e bloqueios de benefícios pagos pelo PBF



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

No conjunto dos bairros estudados, observa-se uma alta ocorrência de cortes e bloqueios de benefícios pagos pelo PBF: os percentuais variam entre 53% e 74%, em um período de três anos ou mais de inclusão no programa para a maioria das famílias (gráfico 7). Submetidas a interrupção no benefício do PBF, as famílias ficam privadas de bens essenciais à sobrevivência humana, como a alimentação. É o que pode ser verificado pelos dados das questões abertas, que mostram que o dinheiro recebido do programa é empregado principalmente na compra de alimentos, em primeiro lugar, e vestuário, em segundo. Com menor incidência, mas também em percentual significativo, as famílias mencionaram ainda utilizar o dinheiro do PBF para compra de calçados para criança, material escolar, remédio e pagamento de luz.

Haja vista os elevados percentuais de descumprimento de condicionalidades, em contraposição ao bom conhecimento das famílias sobre as obrigações a serem cumpridas na saúde e educação, pode-se afirmar que os motivos dessa irregularidade não se centram em determinantes individuais, como já assinalado no capítulo II, mas possuem estreita relação com precarização das políticas públicas.

A maioria dos entrevistados, quando indagados sobre o conhecimento das obrigações a serem cumpridas para não perder o benefício, demonstrou conhecimento sobre as condicionalidades. Entre as obrigações mais lembradas estão a pesagem, o recadastro obrigatório a cada dois anos no CadÚnico, a matrícula e a frequência dos filhos na escola. A manutenção do cartão de vacinação em dia e a realização de consultas de pré-natal foram aspectos menos lembrados, principalmente nos bairros Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, Parque Tarumã e Residencial Tarumã. Nesses bairros, onde não há acompanhamento de equipes vinculadas à ESF (tabela 4), nenhum dos entrevistados mencionou o pré-natal como parte das condicionalidades a serem cumpridas na saúde.

No conjunto das características analisadas nos sujeitos pesquisados, observa-se que a valorização da manutenção de crianças e adolescentes na escola, mesmo em condições adversas, somada ao conhecimento sobre as condicionalidades reforçam a correlação entre descumprimento de condicionalidade e fragilidade de vínculos de cidadania das famílias com as políticas públicas.

Os dados analisados permitem afirmar ainda que as fragilidades decorrentes das incertezas e desproteções nos serviços públicos, na contramão da proposição do PBF de potencializar o acesso de famílias de baixa renda à proteção básica, têm responsabilizado e punido esses sujeitos. A perspectiva individual e punitiva contrapõe-se ainda à matricialidade sociofamiliar e territorial, que tem o coletivo como ponto de partida, expressa pelo reconhecimento de direitos diante das multideterminações da pobreza, como premissa para que famílias protejam seus membros.

Assim, tendo em vista a função protetiva da política de assistência social, capacitar famílias de baixa renda, para além da remuneração e de procedimentos como a elaboração de recursos na tentativa de reversão de penalidades por descumprimento de condicionalidades na educação e saúde, bem como da inclusão emergencial em serviços socioassistenciais – conforme previsão da Instrução Normativa 19 de 2013 –, vincula-se à identificação e intervenção prévia, antecipada e flexível nas vulnerabilidades de famílias e territórios. Para isso, imprescindível é o monitoramento, no território de abrangência do CRAS Santa Felicidade, das fragilidades de vínculos de cidadania das famílias de baixa renda na relação com os

serviços socioassistenciais, mas também no âmbito dos serviços de saúde e educação.

Tendo por base duas das principais diretrizes que regem a política de assistência social, território e família, no item a seguir é discutida a relação de certezas x incertezas das famílias pesquisadas com o PAIF.

3.2 PAIF: com “o que contam” as famílias na assistência social?

O PAIF é o principal serviço da proteção básica na assistência social. Define-se como serviço socioassistencial de caráter continuado que, articulado ao CRAS, direciona-se ao desenvolvimento de capacidades mediante respostas às vulnerabilidades das famílias de baixa renda e de seus territórios de vivência. O CRAS, através do PAIF (vol.2, 2012), coloca-se como a principal referência da política de assistência social na garantia de reconhecimento de direitos aos seus usuários, pressupondo acesso aos bens, aos serviços, aos direitos socioassistenciais e às demais políticas setoriais.

No âmbito do PAIF, o trabalho social com famílias prevê aquisições no campo da política de assistência social, definindo-se por um conjunto de procedimentos centrados na provisão de certezas no âmbito da segurança de acolhida, de convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento de autonomia das famílias de baixa renda. Nas práticas interventivas que compõem o PAIF, é proposto o desenvolvimento de ações individuais como atendimentos, encaminhamentos e inclusão em serviços socioassistenciais. Cabe ainda ao PAIF o desempenho de ações coletivas, pressupondo trabalho sistematizado e continuado, como oficinas e/ou grupos socioeducativos e reuniões destinadas ao conjunto de famílias de baixa renda residentes no território de circunscrição da proteção básica.

Muniz (2011), ao tratar da relação entre demandas individuais e coletivas, afirma que as demandas, muitas vezes trazidas aos serviços de modo individual, têm um caráter coletivo, que deve ser explicitado e trabalhado pela inclusão das famílias e indivíduos em espaços de vivência e relações solidárias com vistas à superação de condições de subalternidade.

No campo específico da política de assistência social, o PAIF prevê aquisições de capacidade no âmbito da família e do território. O fortalecimento de vínculos intrafamiliares, a capacidade de mobilização das famílias por meio de ações que incentivem a participação política, a autonomia e o reconhecimento, bem como o acesso a direitos em seus territórios de moradia compõem meios de agir de famílias de baixa renda.

> Há que se ressaltar que está se adotando o conceito de serviço socioassistencial como um conjunto de atividades continuadas e organicamente articuladas em torno de objetivos comuns, as quais respondem às seguranças afiançadas pela Assistência Social, prestadas em um determinado local e que se destinam a prover determinadas atenções profissionalizadas, afiançando aquisições sociais que resultam do exercício capacitador de vínculos sociais, por meio de metodologia de trabalho social e trabalho socioeducativo. (MUNIZ, 2011, p.103)

No conjunto das famílias pesquisadas, público-alvo do CRAS Santa Felicidade, para além da renda paga pelo PBF, as necessidades das famílias, como mostra o gráfico 8, associam-se em grande parte ao elevado número de cortes e bloqueios de benefícios. Nesse caso, segundo a Resolução CIT nº 07 de 2009[43], constitui campo específico da assistência social a inserção da totalidade dessas famílias no PAIF. Todavia, embora se reconheça a importância de incluir famílias em descumprimento de condicionalidades nos serviços socioassistenciais, a perspectiva de proteção à família, inscrita na PNAS/2004, não se restringe ao emergencial. Ela se estende, sobretudo, a práticas interventivas qualificadas, sistemáticas, planejadas, pressupondo aquisição de capacidade de reivindicar diretos no âmbito da assistência social.

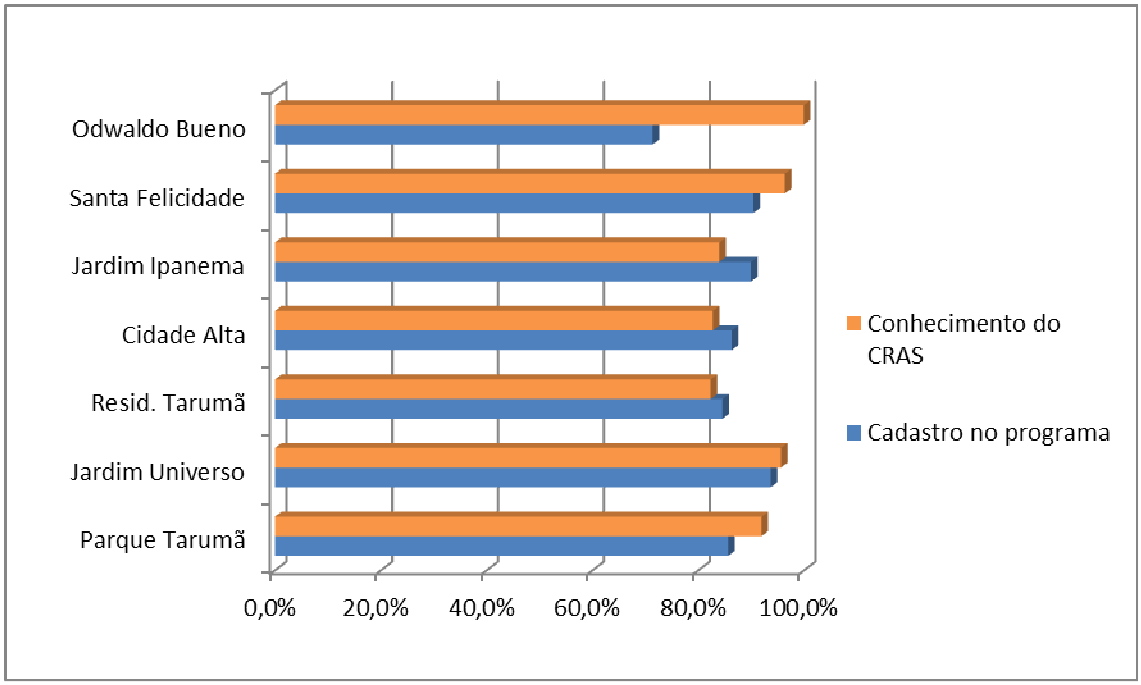
Nesse sentido, as informações coletadas a partir das famílias pesquisadas, para além da constatação da presença do Estado na proteção básica da assistência social (quadro 5), revelam fragilidades de vínculos de cidadania, em decorrência daquilo com que contam ou não no PAIF. Para responder a tais fragilidades, é essencial promover uma maior integração entre serviços, benefícios e

[43] Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

procedimentos vinculados à inserção das famílias de baixa renda nos serviços socioassistenciais.

No gráfico 9, a prevalência no CRAS Santa Felicidade de procedimentos relativos ao CadÚnico sinaliza que o conhecimento do CRAS pelos usuários ocorre principalmente via esse instrumento.

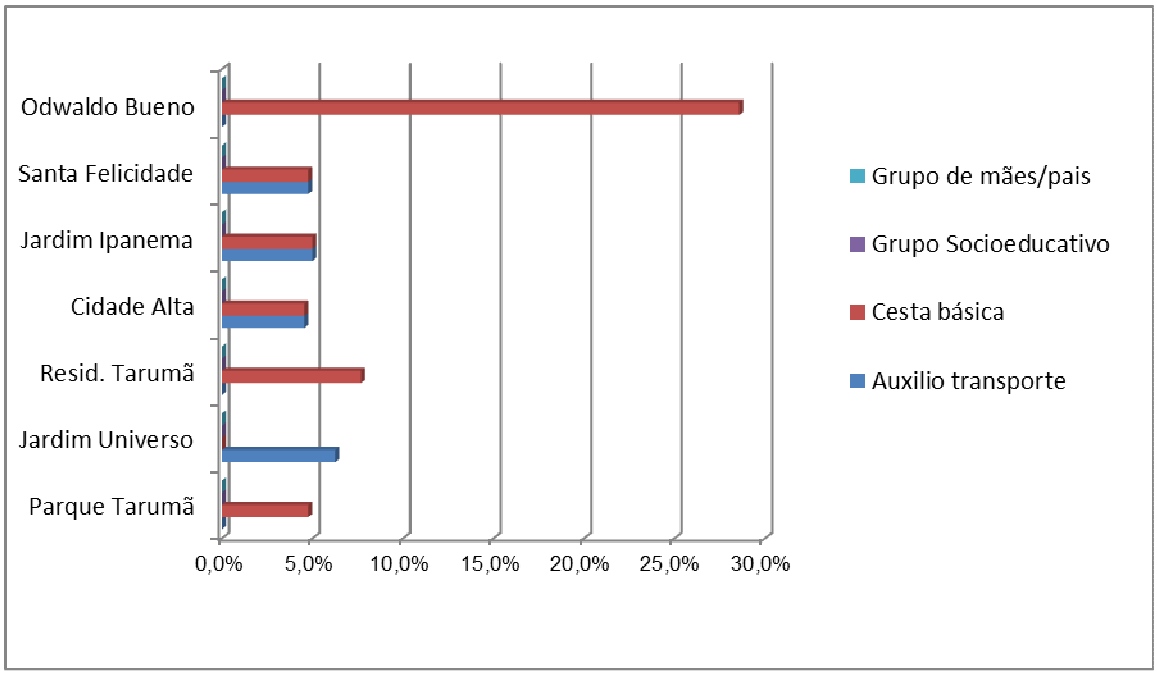
Gráfico 9 - Conhecimento do CRAS pelas famílias



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Segundo dados do gráfico 9, mais de 80% das famílias pesquisadas contam com o CRAS para se (re)cadastrar no CadÚnico, como condição para se manterem como beneficiárias do PBF. Esse dado, contrastado com o gráfico 10, permite afirmar que a inserção de famílias no CadÚnico, principal prática do CRAS Santa Felicidade, não é acompanhada da inclusão de grande parte das famílias nos serviços e benefícios socioassistenciais.

Gráfico 10 - Disponibilidade de serviços e benefícios no CRAS



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa.

Ante os elevados percentuais de famílias que passaram por cortes e bloqueios de benefícios monetários pagos pelo PBF (gráfico 8), a cesta básica, ofertada pelo CRAS Santa Felicidade, coloca-se como um auxílio essencial para garantia da subsistência de seus membros. Apesar disso, é bastante baixo e discrepante o contingente de famílias incluídas como beneficiárias da cesta básica. Se no Conjunto Pioneiro Odwaldo Bueno Netto 30% das famílias colocam-se como beneficiárias da cesta básica, nos demais bairros menos de 10% encontram-se nessa condição. O que reforça a responsabilização individual das famílias na provisão de proteção e subsistência aos seus membros, ratificada ainda pela provisoriedade na oferta de benefícios materiais, como é a cesta básica.

Segundo o Plano de Ação do CRAS Santa Felicidade (2012), a concessão de cestas de alimentos, por um período de três meses, é feita mediante contrato com as famílias pressupondo o retorno ao trabalho. Contexto que fortalece perspectivas cuja lógica não é a da política pública, mas a do mercado. Importante ainda ressaltar que, durante o período de realização da pesquisa de campo (meses de abril a junho de 2013), segundo informações dos entrevistados, as cestas básicas encontravam-se cortadas pela prefeitura, por um período de aproximadamente cinco

meses. Muitos entrevistados relataram estar recebendo provisoriamente cestas de alimentos de associações religiosas ou de familiares, reforçando um movimento de autorresponsabilização das famílias de baixa renda pela sobrevivência dos seus membros e o caráter de ajuda e caridade que historicamente permeia a política de assistência social.

Nas questões abertas, entre os que consideram poder contar com o CRAS Santa Felicidade para proteção de sua família, muitos vincularam os auxílios recebidos a uma ajuda diante da "carência" de acesso ao consumo de bens materiais, como os ligados à cesta básica. Os próprios critérios de seleção de famílias de baixa renda para o acesso a benefícios materiais fazem com que esses núcleos familiares passem novamente pelo filtro da incapacidade, nesse caso, para a aquisição de bens materiais básicos fora da relação de mercado (BRASIL/MDS, 2013b). Algumas falas foram bastante representativas na tradução de uma política que, embora situada no campo do direito, seleciona e estigmatiza famílias e indivíduos pela incapacidade de poder de consumo.

> "[...] o CRAS é bom porque ajuda a gente, porque somos carentes." (entrevistado/ Núcleo Habitacional Santa Felicidade)
>
> "[...] ajuda os pobres nas necessidades." (entrevistado/ Jardim Universo)

Além da cesta básica, outro benefício material ofertado pela proteção básica na assistência social é o vale-transporte. Aprovisionado a percentuais inferiores a 10% das famílias, o vale-transporte, apesar de concedido pela assistência social, é empregado como meio de viabilizar consultas nos serviços de saúde.

Ao elucidar as especificidades da assistência social na relação com as políticas setoriais, Sposati (2004a) salienta que à política de assistência social não cabe responder por demandas materiais não supridas. Mas sim garantir, assim como as demais políticas setoriais, provisões materiais que possam viabilizar o acesso a serviços e benefícios pertinentes ao que se propõe.

Além dos benefícios disponibilizados pelo CRAS, outros procedimentos vinculados a serviços, como os encaminhamentos, também foram mencionados pelos entrevistados, principalmente nas questões abertas. Solicitados a elencar em

quais situações podiam contar com o CRAS, os encaminhamentos para acesso a serviços, documentos e cursos profissionalizantes foram os mais citados.

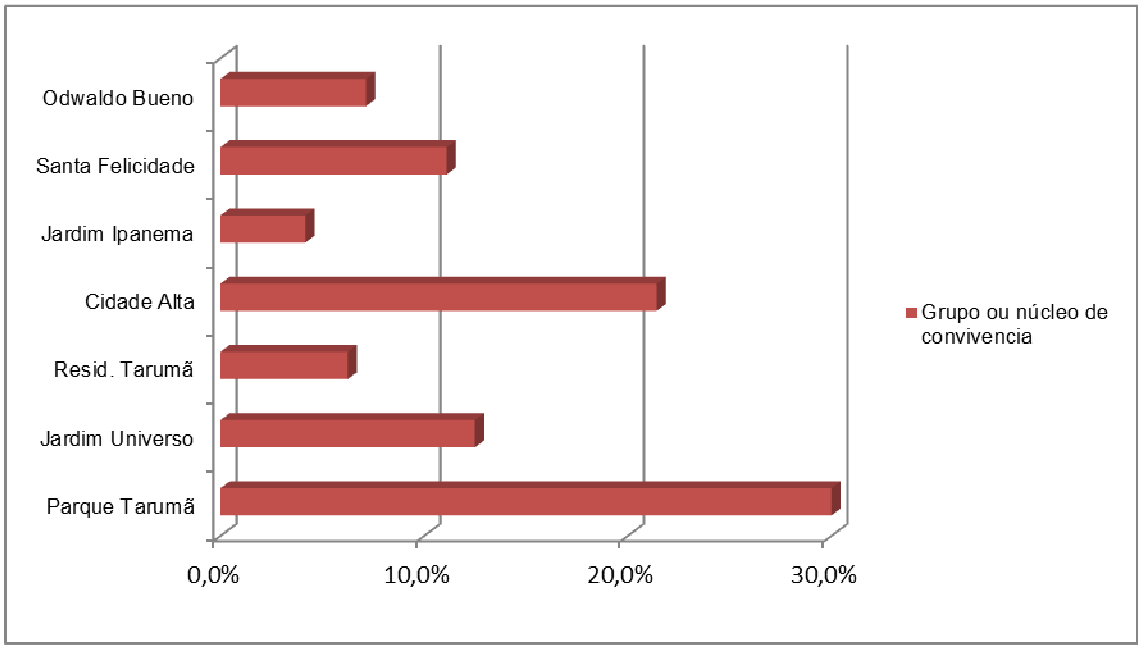
A ênfase em procedimentos vinculados a serviços, como são os encaminhamentos, exige esclarecer que, embora constitua no âmbito do PAIF estratégia para facilitar o alcance das famílias às políticas setoriais, essa prática não pressupõe aquisições específicas na assistência social. Nesse caso, Sposati (2004b) alerta para o risco de a assistência social ser relegada a mera mediação institucional, uma vez que em si não resolve, só agencia os serviços dos outros. Seriam ainda as famílias as principais responsáveis por promover a intersetorialidade entre as políticas sociais. Contrapor-se a tal perspectiva exige que os encaminhamentos sejam valorizados sob a lógica da articulação intersetorial da assistência social com as demais políticas setoriais, tendo como fim potencializar o reconhecimento de direitos no campo das políticas setoriais.

Essa articulação deve ser fomentada principalmente pelo poder público, que, junto aos gestores das políticas de saúde e educação, viabiliza saberes e intervenções intersetoriais. Sob essa premissa, a troca de saberes, planejamento e avaliação no sentido de aproximar linguagens institucionais e setoriais colocam-se como condição para provisão de certezas na assistência social, bem como na educação e na saúde, a ser acionada por famílias de baixa renda inseridas em complexos processos de exclusão social, como propõe Junqueira (1998). A partir dessa perspectiva, o campo coletivo a ser construído no âmbito da justiça social, portanto, do direito a ser respondido ante as desproteções da assistência social, para além da segurança de renda e da presença de equipamentos e serviços socioassistenciais, vincula-se a construção articulada de direitos coletivos no âmbito dos serviços públicos.

No que diz respeito às ofertas encontradas no CRAS Santa Felicidade, destacam-se, além dos benefícios e do PAIF, os Serviços de Convivência Familiar e Comunitária. Importante ressaltar que em Maringá inexistem esses serviços no CRAS Santa Felicidade ou nas suas proximidades, o que obriga crianças, adolescentes e idosos a percorrerem longas distâncias para participar das atividades propostas. Nesse caso, é sobre os usuários que recai grande parte da responsabilidade por permanecerem nos Serviços de Convivência Familiar e Comunitária. As distâncias a serem percorridas, bem como o número de vagas nos

Serviço de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários[44], contribuem para compreender a limitada participação das famílias pesquisadas nesses serviços, conforme mostra o gráfico 11.

Gráfico 11 - Participação das famílias no Serviço de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários



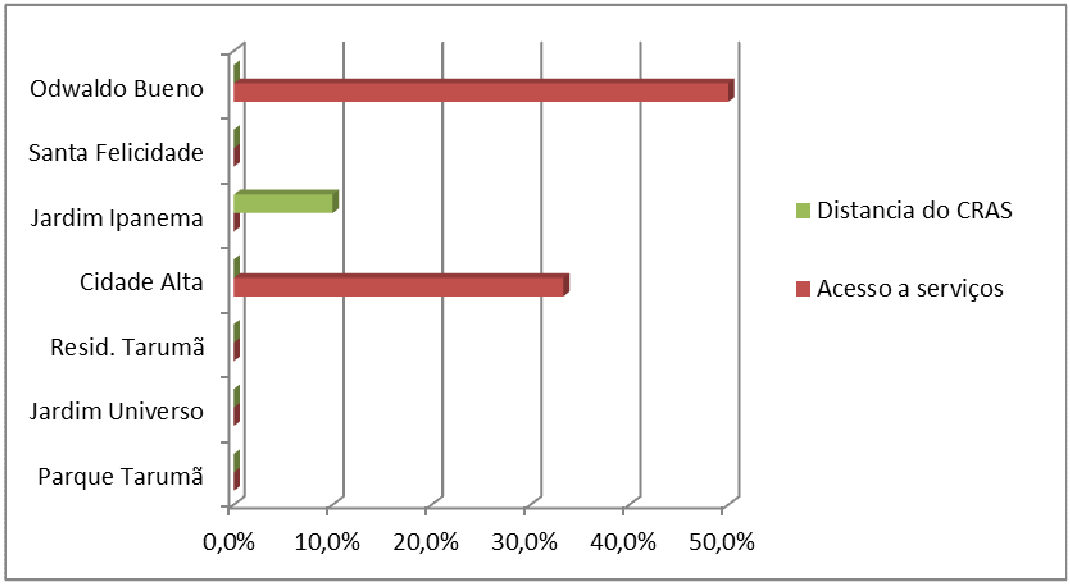
Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

De acordo com o gráfico 11, é baixa a inserção (10% ou menos na maioria dos bairros) das famílias nos Serviços de Convivência Familiar e Comunitária. Isso implica considerar que as famílias pesquisadas, ao revelarem elevados percentuais de descumprimento de condicionalidades, não estão sendo incluídas nem mesmo em caráter emergencial nesses serviços. Dados que apontam à assistência social demandas a serem reconhecidas pela inclusão de todas as famílias de baixa renda que necessitam do Serviço de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários.

[44] O Serviço de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários não é ofertado a crianças de até 6 anos, conforme prevê a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109 de 2009).

As discrepâncias identificadas na relação de proteção/desproteção social no âmbito dos Serviços de Convivência Familiar e Comunitária, bem como no âmbito do PAIF, apesar de constatadas como necessidades a ser respondidas pela política de assistência social, são timidamente sinalizadas pelos sujeitos da pesquisa, conforme aponta o gráfico 12.

Gráfico 12 - Dificuldades da família na relação com o CRAS Santa Felicidade



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Segundo mostra o gráfico 12, 50% dos entrevistados residentes no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto reconheceram limites no acesso de membros da família aos serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS. Em seguida vem o Conjunto Habitacional Cidade Alta, onde 32% das famílias fizeram essa identificação. Nos demais bairros, apesar da baixa inserção das famílias nos serviços socioassistenciais, não é percebida dificuldade em acessar tais serviços.

Em relação à distância, apenas 10% dos entrevistados residentes no Jardim Ipanema a veem como fator de dificuldade para que membros da família cheguem até o CRAS Santa Felicidade. Nos demais bairros, inclusive o Residencial Tarumã, localizado longe do CRAS (quadro 6), o percurso até a unidade de proteção básica da assistência social, referência para o bairro, não é visto como fator que limita a busca pelo CRAS.

De acordo com os dados analisados, as famílias contam no PAIF principalmente com procedimentos individualizados, associados à recepção de famílias de baixa renda para o cadastro e recadastro no CadÚnico. Esse procedimento, deslocado da inserção extensiva da totalidade das famílias beneficiárias do PBF nas atividades do PAIF e/ou nos Serviços de Convivência Familiar e Comunitária, reforça perspectivas individuais, calcadas no repasse de renda, portanto, no poder de consumo. A ausência e descontinuidade dos benefícios e a restrição dos serviços aos mais “carentes” desconsideram necessidades de sobrevivência, de convivência, de autonomia, reforçando atributos individualistas das famílias, moldados pela incapacidade de aquisição de bens materiais, como é a cesta básica, na lógica do mercado.

De acordo com os resultados obtidos, a perspectiva individual revelada sobre os procedimentos, com foco na inserção e manutenção de famílias de baixa renda no PBF, é reforçada por práticas conservadoras ainda presentes na operacionalização da política de assistência social. Essa percepção analítica sustenta-se pelos resultados da pesquisa realizada pelo NEPSAS (2011) na cidade de São Paulo, a qual revelou que o cadastramento de famílias soma-se, na prática interventiva da política de assistência social, a antigos processos que, sob o exercício do plantão social, reafirmam o emergencial, a urgência e o provisório como principais ações desenvolvidas pela política de assistência social.

Considerado o propósito da política de assistência social de fortalecer capacidades, cumpre retomar os estudos de Munck (2008), para quem a proteção social ultrapassa uma relação de causa e efeito – ou seja, a regra normativa, embora existente, pode não ser operacionalizada ou apropriada. Essa consideração pertinente se faz para que não se incorra no risco de ponderar a capacidade como um atributo moral, em que o individuo, ou o “carente”, é o principal responsável por mazelas que são societárias, estruturais e expressão de desigualdades que, intrínsecas às contradições capitalistas, expressam-se em diferentes territórios ou bairros.

Nesse sentido, a construção de um sistema único em todo o território nacional convive de modo paradoxal com a necessária superação da fragmentação das desigualdades no trato de indivíduos e famílias sob condições similares de privações. O reconhecimento de direitos, da equidade, da justiça, é uma primeira condição para a defesa da política de assistência social no campo dos direitos, supondo que indivíduos e famílias tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que previnam ou reduzam situações de risco e vulnerabilidades. (BRASIL/MDS, 2013a)

Avançar nesse sentido, mais do que olhares homogêneos orientados pela renda e do que indicadores que sinalizam a disponibilidade de equipamentos e serviços, implica identificar heterogeneidades capazes de revelar em diferentes territórios com quais certezas as famílias de baixa renda contam no campo das provisões da proteção básica da assistência social. O olhar em microescala nos territórios intraurbanos, como são os bairros delimitados para este estudo, conduzido por metodologia que colabore para evidenciar proteções e desproteções de bairros e famílias, coloca-se como alternativa à construção de processos de vigilância socioassistencial e defesa da assistência social como política pública de direito. Vislumbra-se, desse modo, a possibilidade de leitura que, ao ultrapassar ocorrências tópicas e individuais, se transforme em estratégia para o fortalecimento da capacidade protetiva de famílias de baixa renda. Na assistência social, isso pressupõe o reconhecimento de direitos a benefícios e serviços à totalidade das famílias que vivem condições similares de necessidade (BRASIL/MDS, 2013c).

Com base nos pressupostos da PNAS/2004, calcados na matricialidade sociofamiliar e territorial, reafirma-se que fortalecer a proteção de famílias traz o desafio de transitar do individual ao coletivo. Instância que, ao ultrapassar o isolamento entre serviços e benefícios, a valorização do poder de consumo e as atribuições morais pela condição de pobreza, assenta-se na extensão de direitos com base nas seguranças socioassistenciais, fundamentadas no desenvolvimento de potencialidades, autonomia e, portanto, de meios de agir diante da pobreza.

O fortalecimento de meios de agir de famílias exige da política de assistência social respostas às multideterminações da pobreza no campo específico da assistência social. Requer ainda olhares que, lançados sobre as políticas setoriais, possibilitem a compreensão da pobreza a partir das fragilidades de vínculos de cidadania com a educação. O que permitiria à assistência social, junto com a educação, ultrapassar, no campo da proteção básica, índices e indicadores (quadro 5) e indicativos (tabelas 2 e 3) que, embora sinalizem a presença de políticas públicas, ainda são limitados para apontar ausências e fragilidades a serem reconhecidas no âmbito da capacidade protetiva de famílias.

No próximo item segue discussão sobre os serviços de educação básica, inseridos como parte das condicionalidades destinadas a crianças e adolescentes com idade entre 6 e 17 no ensino fundamental e médio.

3.3 SERVIÇO DE EDUCAÇÃO BÁSICA: COM O QUE CONTAM AS FAMÍLIAS?

Com base nos estudos de Muniz (2011), os serviços de educação executados nos equipamentos escolares podem ser compreendidos como oferta de atividades planejadas e continuadas de ensino fundamental e médio. Tais serviços vinculam-se à garantia de direitos educacionais, que, assegurados como dever da família, da sociedade e do Estado, inspiram-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art 2º- LDB/ lei nº 9.394,1996).

A LDB/ lei nº 9.394,1996, em seu art. 4º, pontua como primeiro princípio a igualdade de condições para o acesso e a permanência de alunos na escola. Isso impõe ao poder público, entre outros encargos, a provisão de vagas próximo ao local de moradia ou a provisão de transporte como benefício para viabilizar o acesso de crianças e adolescentes às unidades escolares em que se encontram matriculados. Entre os deveres a serem assumidos pelo Estado estão, portanto, o de prover:

> [...]
>
> VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares, de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
>
> [...]
>
> X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

Em seu art. 12, a LDB prevê ainda nos sistemas de ensino apoio aos alunos em dificuldade de aprendizagem, cabendo ao poder público nas instâncias municipais e estaduais:

> [...]
>
> V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
>
> VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
>
> [...]

Alinhada com o propósito do PBF, a Portaria do Ministério da Educação nº 3.789 de 2004, com a intenção de potencializar o acesso de crianças e adolescentes oriundos de famílias de baixa renda às unidades escolares, insere a frequência às aulas como parte das condicionalidades relativas à educação, devendo ser monitorada pelas instituições escolares. A coleta e registro em sistema informatizado da frequência mínima de 85% para crianças matriculadas no ensino fundamental e de 75% para adolescentes inseridos no ensino médio, bem como a recolha de justificativas de faltas são as principais atribuições da escola no acompanhamento das condicionalidades na educação.

Os indicadores extraídos das justificativas das famílias beneficiárias do PBF para as faltas escolares constituem um elenco de informações que apontam responsabilizações individuais como principais motivos da baixa frequência de crianças e adolescentes nas escolas. Esse conjunto de dados tem entre seus propósitos subsidiar práticas interventivas das políticas públicas. O que exige, sob a

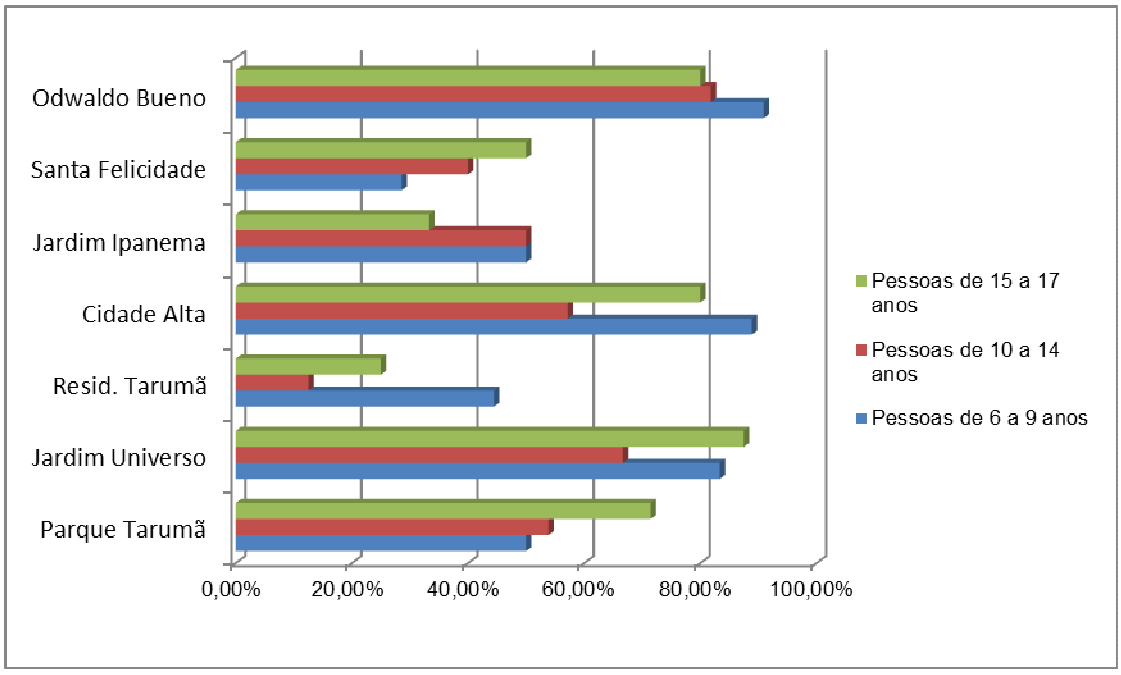
ótica da assistência social, ultrapassar a perspectiva individual, na qual se sustentam os indicadores do PBF na educação (tabela 2).

Diante da proposição da política de assistência social em capacitar famílias à proteção social, necessário se faz reforçar, segundo a PNAS/2004 e de acordo com os documentos que regem o PBF, o caráter coletivo da proteção social. Nesse sentido, as famílias, chamadas a se responsabilizar pelo cumprimento de condicionalidades na educação, demandam a provisão de meios de agir, que, para além de disposições normativas, pressupõem reconhecimento de direitos enquanto campo de certezas com as quais possam contar para se proteger. Esse entendimento é necessário para que a política de assistência social, em seu território, não incorra no risco de processar análises que, isoladas e estanques dos territórios de vivência das famílias, acabem por responsabilizá-las por deveres estatais não cumpridos. Em vista disso, a identificação das multideterminações da pobreza, expressa pela fragilidade de vínculos de cidadania com a educação, coloca-se como ponto de partida para o trânsito do individual para o coletivo enquanto premissa para a provisão de meios de agir de famílias de baixa renda.

Para tanto, será realizada análise dos serviços de educação no contexto dos sete bairros delimitados para este estudo. As relações de proteção/desproteção daí extraídas, graduadas segundo as características individuais da família, medidas pela variável idade de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, bem como pelas certezas ou não de proteção com as quais as famílias podem contar em relação aos serviços de educação, compõem conteúdo da investigação que se segue.

No gráfico 13 verifica-se que, conforme já apontado no capítulo II, para além da presença de escolas e das distâncias percorridas para alcança-las, a ausência de vagas nas unidades de ensino fundamental e médio se expressa como limite no reconhecimento de direitos pelo Estado. Dado que favorece a compreensão dos elevados indicativos de descumprimento de condicionalidades (gráfico 8).

Gráfico 13 - Indisponibilidade de vagas próximo ao local de moradia



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Segundo dados do gráfico 13, é possível afirmar, conforme conjecturado no capítulo II, que a presença de vagas nas proximidades do local de moradia, compreendida como importante condição para o acesso e permanência de alunos entre 6 e 17 anos na escola (LDB, lei nº 9.394, 1996), não é certeza para 50% ou mais das famílias pesquisadas.

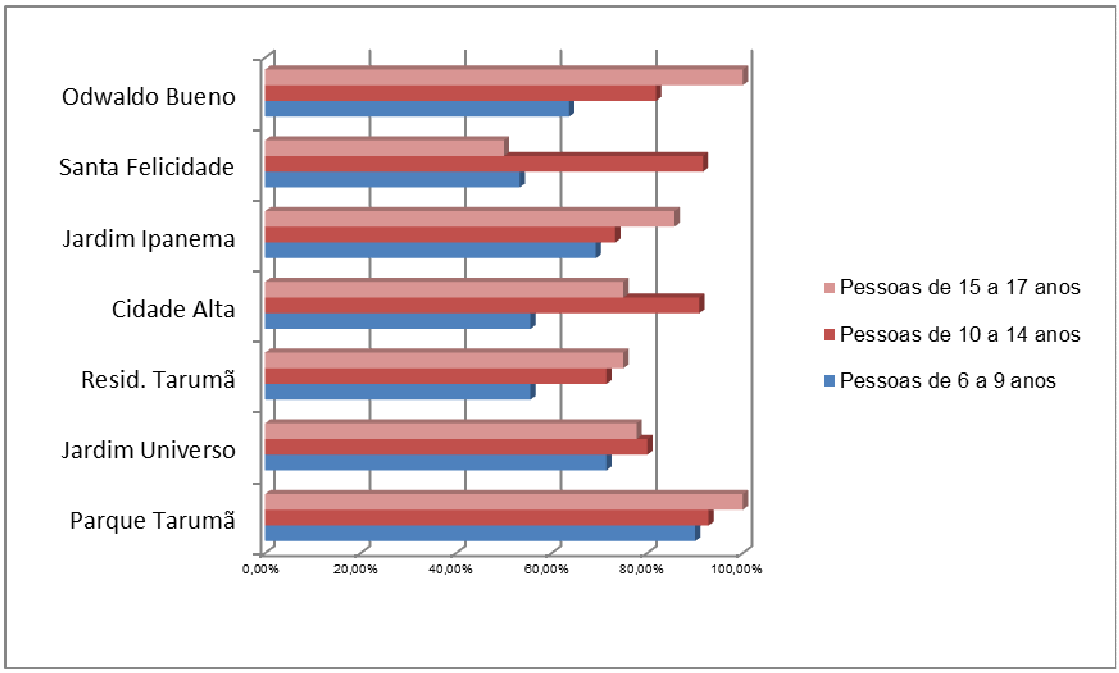
Mesmo em bairros onde há escola, como é o caso do Jardim Universo, observa-se que 81% das famílias com filhos com idade entre 6 e 9 anos não contam com vagas na Escola Agmar dos Santos (mapa 4). No Núcleo Habitacional Santa Felicidade e no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, localizados a distâncias relativas da Escola Vinicius de Moraes (quadro 7), 50% ou mais dos adolescentes entre 15 e 17 anos encontram-se matriculados em unidade distante do bairro de moradia. No Conjunto Odwaldo Bueno Netto, situado próximo à Escola Benedita Natália (quadro 7), mais de 80% das crianças na faixa entre 6 e 14 anos estudam em unidade distante do lugar onde moram.

Já no Residencial Tarumã, apesar de não existir escola de ensino fundamental (anos iniciais), constando como escolas de referência unidades distantes do bairro (quadro 7), menos de 50% das famílias com crianças na faixa entre 6 e 9 anos estão matriculadas em instituição distante do bairro de moradia. Isso possibilita afirmar que as famílias, no conjunto dos bairros estudados, estão tendo acesso a vagas em escolas diferentes daquelas de referência para o bairro.

Se por um lado essa constatação aponta menores distâncias a serem percorridas por moradores do Residencial Tarumã até as unidades escolares, por outro indica que famílias residentes próximo à escola não contam com certeza de vagas para matricular suas crianças e adolescentes. Isso revela que, além do limite de disponibilidade de equipamentos escolares públicos e vagas nos arredores do local de moradia (mapas 4, 5 e 6), há também dificuldade da política educacional no que diz respeito ao desenvolvimento de ações planejadas no sentido de alocar crianças e adolescentes em unidades escolares perto de casa. Desconsiderar esse padrão de qualidade como parte dos serviços educacionais significa atribuir às famílias beneficiárias do PBF a responsabilidade pela proteção, principalmente de crianças, no trajeto a ser percorrido até as escolas em que seus filhos se encontram matriculados.

Em atendimento à LDB (lei 9.394/1996), o município de Maringá, pela lei municipal 6.810/2005, garante a alunos matriculados no ensino fundamental e médio da rede municipal, estadual e privada a gratuidade do transporte público no caso de residirem a distância igual ou superior a 1.500 metros das unidades de ensino em que se encontram matriculados (Secretaria de Transportes de Maringá/Setran, 2014). Ressalta-se, contudo, que a garantia de vagas perto da residência, assim como a garantia de transporte, embora seja direito estabelecido em regra normativa, não constitui certeza com a qual todas as famílias pesquisadas possam contar, conforme denota o gráfico 14.

Gráfico 14 - Transporte público até as unidades escolares



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

O gráfico 14 aponta que mais de 50% das famílias com crianças e adolescentes matriculados no ensino fundamental e médio utilizam transporte escolar público para chegar até as unidades escolares. Logo, é possível afirmar que a maioria das crianças e adolescentes residentes nos bairros estudados mora a 1.500 metros ou mais de distância das unidades escolares. No Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto e Parque Tarumã, 100% dos adolescentes fazem uso de transporte público diariamente até as unidades escolares estaduais. O que implica considerar o alcance de distâncias de até 11 km a serem percorridas para acessar as escolas estaduais situadas nas regiões centrais da cidade de Maringá. Em seguida veem os bairros Parque Tarumã, Santa Felicidade e Cidade Alta, onde 90% das famílias têm crianças na faixa entre 10 e 14 anos que fazem uso de transporte público para chegar às unidades escolares. No Núcleo Habitacional Santa Felicidade, Cidade Alta e Residencial Tarumã, 56% das famílias com crianças com idade entre 6 e 9 anos se encontram nessa condição.

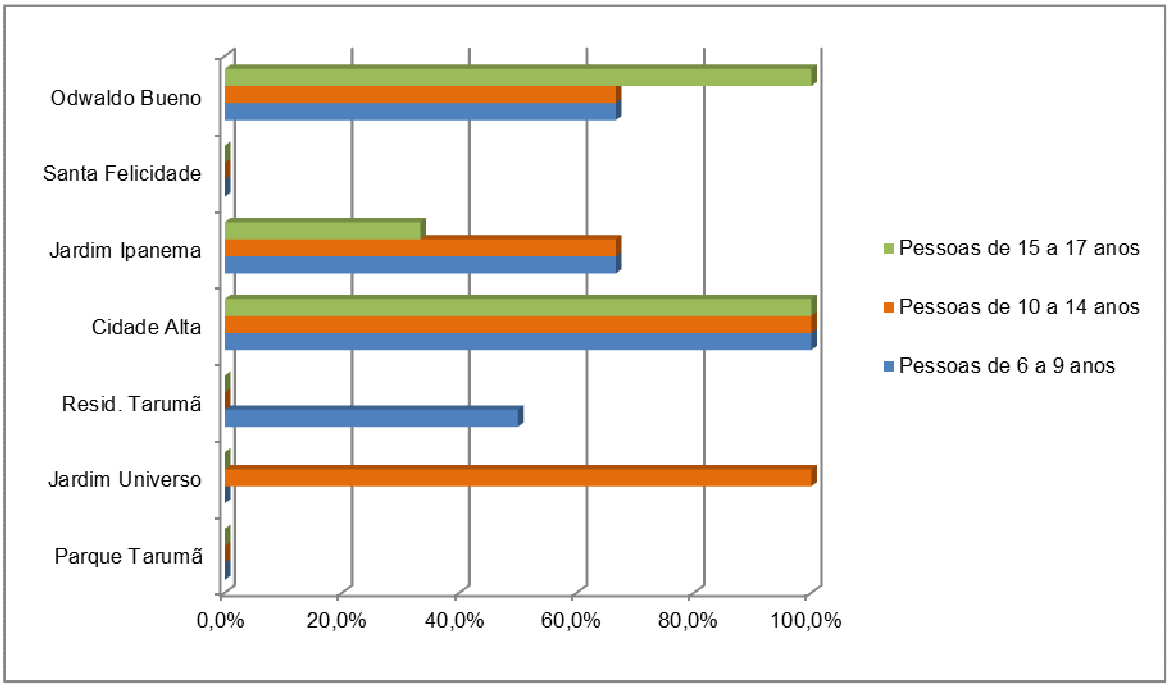
Verifica-se que, apesar de escolas de ensino fundamental (anos iniciais) serem disponibilizadas em maior número que as de ensino médio, nos arredores dos bairros pesquisados ainda são insuficientes para a garantia de vagas próximo ao

local de moradia da maioria das famílias estudadas. O que sinaliza elevado grau de desproteção social das famílias de baixa renda.

Dados do gráfico 14, cruzados com informações do gráfico 13, possibilitam afirmar que em três dos bairros estudados, Jardim Universo, Conjunto Habitacional Cidade Alta e Conjunto Habitacional Odwaldo Bueno Netto, o percentual de famílias com crianças entre 6 e 9 anos que estudam em local distante da moradia é superior, entre 20% a 30%, ao percentual de crianças que contam com transporte gratuito para chegar até as escolas. No Jardim Universo e Cidade Alta, esse percentual varia entre 5% e 10% para famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos.

No gráfico 15 observa-se ainda que nesses bairros menos servidos por transporte público é onde também a distância consiste para as famílias em um dos principais fatores de dificuldade para os estudos de crianças e adolescentes, como revela o gráfico 15.

Gráfico 15 - Distância como fator de dificuldade para os estudos



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

De acordo com os dados do gráfico 15, no Conjunto Habitacional Cidade Alta 100% das famílias consideram a distância como fator que dificulta os estudos de crianças e adolescentes. Já no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto e no Jardim Universo, 100% das famílias com adolescentes na faixa entre 15 e 17 anos e com crianças na faixa entre 10 e 14 anos, respectivamente, também consideram a distância como obstáculo. É ainda nesses bairros que se observam os maiores percentuais de famílias que não contam com vagas próximo à moradia e enfrentam limites de acesso ao transporte gratuito (gráfico 13 e 14). No Conjunto Odwaldo Bueno Netto e Jardim Ipanema a distância é apontada também como fator que dificulta os estudos de crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos, com percentuais acima de 50%. No Jardim Ipanema 30% das famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos deparam-se com esse contexto.

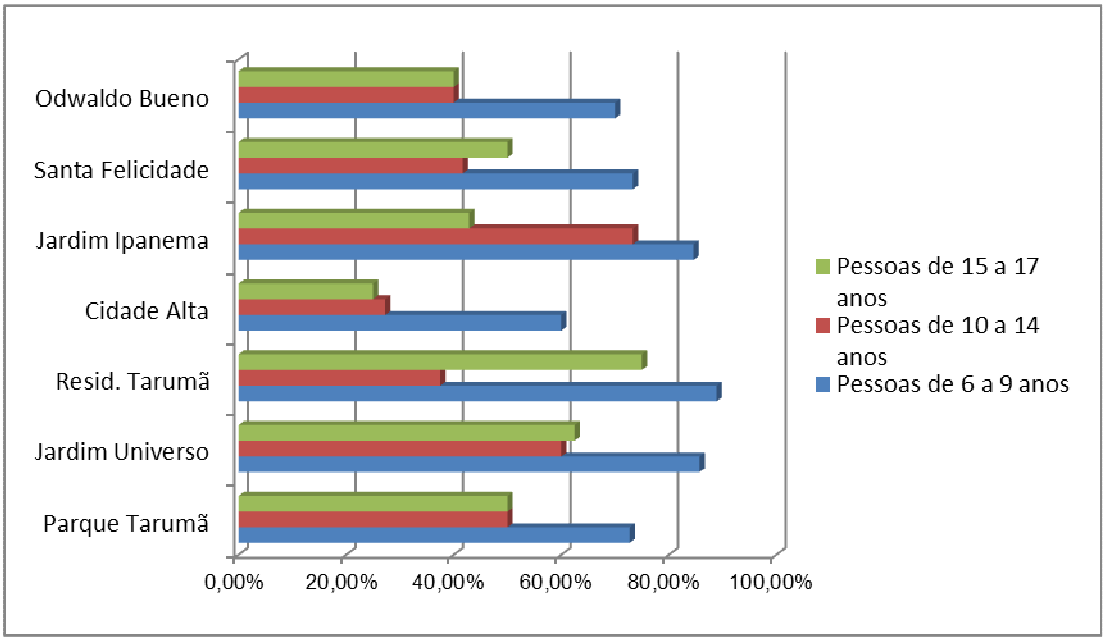
No Núcleo Habitacional Santa Felicidade e no Parque Tarumã, conforme os resultados expostos no gráfico 15, a distância não é percebida como fator que dificulta os estudos de crianças e adolescentes. Nesses bairros, apesar de as famílias não encontrarem vagas perto da moradia, o acesso ao transporte público e as menores distâncias percorridas a pé até as unidades escolares são pontos positivos para o acesso à educação.

As informações coletadas permitem afirmar, para o conjunto dos bairros estudados, que a ausência de vagas e os limites no acesso ao transporte público, mais do que distâncias percorridas, podem ser considerados obstáculos para a frequência de crianças e adolescentes nas escolas, dificultando que famílias cumpram condicionalidades exigidas pelo PBF (gráfico 8). Isso sinaliza, para além dos indicativos individuais centrados na responsabilização das famílias pela manutenção dos filhos na escola, limites impostos pelas próprias políticas públicas que impedem a garantia do direito à educação, fragilizando o poder de agir de famílias de baixa renda.

Conforme previsto no capítulo II, os dados obtidos mediante entrevista com os sujeitos pesquisados permitem inferir que a ausência de vagas no bairro ou próximo ao local de moradia e as distâncias a serem percorridas cerceiam o acesso e a permanência nas unidades escolares. Possibilitam ainda acrescentar que a fragilidade do Estado em reconhecer direitos previstos na LDB/1996, entre eles a garantia de vagas em escolas perto da moradia, impõe esforços individuais às

famílias, como no caso do necessário acompanhamento de crianças e adolescentes até as unidades escolares, segundo aponta o gráfico 16.

Gráfico 16 - Famílias que acompanham crianças ou adolescentes até a escola



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

De acordo com o gráfico 16, mais de 60% das famílias acompanham crianças com idade entre 6 e 9 anos até as unidades escolares. Em relação às famílias com crianças na faixa entre 10 e 14 anos, os percentuais são mais elevados no Jardim Ipanema (70%), Jardim Universo (60%) e Parque Tarumã (50%). No Residencial Tarumã 72% das famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos os acompanham, o que, nesse caso, pode estar associado à matrícula do adolescente no período noturno.

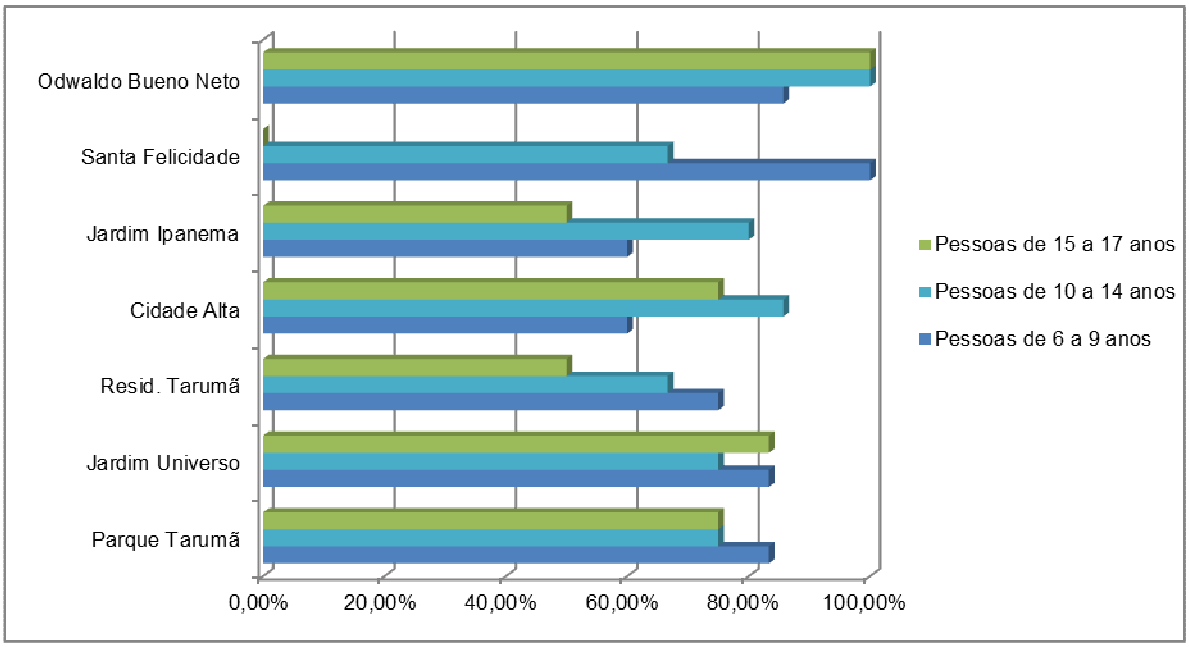
No Conjunto Habitacional Cidade Alta, apesar de as famílias considerarem distantes as escolas onde suas crianças e adolescentes estudam, menos de 30% daquelas com membros na faixa entre 10 e 14 anos os acompanham. A hipótese a ser considerada é a de que nesse bairro, diferentemente dos demais, se por um lado prevalecem baixos percentuais de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos (mapas 4, 5 e 6), por outro isso implica considerar a presença nas famílias estudadas de elevado número de crianças abaixo dos 6 anos de idade. Nesse caso,

os cuidados dispensados pelos adultos às crianças menores podem ser apontados como um dos fatores que estariam dificultando o acompanhamento das crianças maiores até as unidades escolares. De qualquer forma, cabe considerar que no Conjunto Cidade Alta a maioria das crianças entre 10 e 14 anos, dependentes de cuidados, tem percorrido de ônibus e sozinhas distâncias de 1.500 metros ou mais.

Os dados analisados revelam que as famílias beneficiárias do PBF são as principais agentes na manutenção da frequência de crianças e adolescentes nas unidades escolares. Nesse caso, não seriam as famílias negligentes ou irresponsáveis (tabela 2), mas as principais interessadas e empenhadas em manter a frequência de seus membros na escola.

Somada às distâncias a serem percorridas por familiares e suas crianças, em decorrência do restrito número de vagas nas proximidades da moradia, a dificuldade de aprendizagem coloca-se também como expressão da pobreza no conjunto dos bairros estudados, conforme ilustra o gráfico 17.

Gráfico 17 - Aprendizagem como fator de dificuldade de acesso aos estudos



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Segundo o gráfico 17, a dificuldade de aprendizado é frequente em todos os bairros estudados, para 50% ou mais das famílias com crianças e adolescentes

entre 6 e 17 anos. No Núcleo Habitacional Santa Felicidade e no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, essa realidade é vivenciada por 100% das famílias com crianças entre 6 e 9 anos e por 100% das famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos.

Os dados coletados com as famílias pesquisadas, associados ao Mapa Social de Maringá, elaborado em 2009, sinalizam, segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB[45]), desiguais oportunidades educacionais entre crianças e adolescentes residentes em regiões periféricas e aqueles moradores das zonas centrais de Maringá. Na região periférica H[46], onde se encontram os bairros estudados, a avaliação das escolas de ensino fundamental (anos iniciais e finais), realizada mediante o desempenho dos alunos em português e matemática na Prova Brasil, é inferior àquela das unidades localizadas nas regiões centrais da cidade de Maringá, como as zonas F e B. Alunos matriculados nas escolas situadas nas zonas intraurbanas mais centralizadas teriam maior oportunidade de acesso a escolas de melhor qualidade. Acrescentam-se a esse fato as desproteções territoriais presentes nos bairros estudados, que se constituem em heterogeneidades territoriais a serem consideradas diante da dificuldade de aprendizagem de crianças e adolescentes membros das famílias pesquisadas.

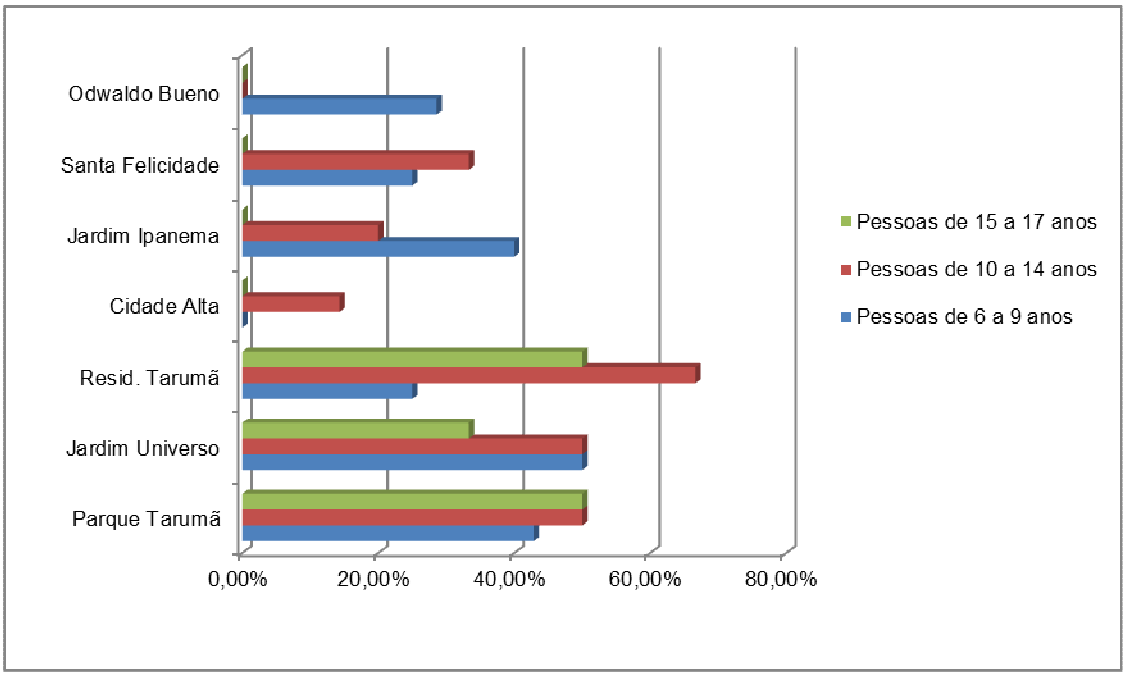
Tendo em vista esse contexto analítico, observa-se que a escola, embora possa ofertar em alguma medida serviços e programas para crianças e adolescentes com dificuldade de aprendizagem, como demonstra o gráfico 18, sem dar respostas condizentes com as necessidades das famílias e dos seus territórios de vivência, tem se mostrado insuficiente para potencializar a aprendizagem dos alunos.

---

[45] O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, foi criado em 2007, como mecanismo de avaliação às escolas de ensino público fundamental (anos iniciais e finais). Considera para tanto o desempenho na Prova Brasil (constituída de questões de português e matemática).

[46] Para a região H, o Mapa Social de Maringá, tendo por base dados do IDEB, atribuiu para as escolas analisadas de ensino fundamental - anos iniciais o indicador de 5.55; para a região central E o indicador atribuído foi de 6.55; e para a F, de 6.55. Para a construção dos indicadores, o Mapa Social de Maringá considerou para a região H as seguintes escolas: Escola Municipal Benedita Natália Lima, Escola Municipal Pioneiro Manoel Dias da Silva, Escola Municipal Drº Helton Borba Cortes, Escola Municipal João Batista Sanches e Escola Municipal Octávio Perioto. No tocante ao ensino fundamental - anos finais, a região H, no Mapa Social de Maringá, apresenta indicador valorado em 3.86; para a região central E, o indicador é de 5.26; e para a zona F, 5.26. Na região H, foi considerada para a construção do indicador a Escola Estadual Vinicius de Moraes.

Gráfico 18 - Apoio da escola ante as dificuldades de aprendizagem



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

De acordo com o gráfico 18, menos de 50% das famílias contam com a escola no enfrentamento das dificuldades de aprendizagem dos filhos. A única exceção diz respeito às famílias com filhos entre 10 e 14 anos moradoras do Residencial Tarumã: 66% delas contam com apoio da escola em face das dificuldades de aprendizagem. Porém, apesar do apoio recebido, 70% das crianças nessa faixa etária residentes no referido bairro apresentam dificuldades de aprendizagem, conforme ilustra o gráfico 17. Os dados possibilitam inferir que, apesar da disponibilidade de serviços educacionais de ensino fundamental e médio e da iniciativa das escolas em apoiar famílias diante de dificuldade de aprendizagem de crianças e adolescentes, ainda é um grande o desafio para a política educacional o reconhecimento da igualdade de direitos ante as desiguais oportunidades territoriais e socioculturais dos alunos no processo de aprendizagem.

A criação das Salas de Apoio à Aprendizagem (SAA), prevista pela Resolução Federal 371/2008 e Instrução 022/2008, para alunos no ensino fundamental com dificuldade em português e matemática, bem como a oferta de programas de extensão de atividades pedagógicas (Programa Mais Educação, Portaria Interministerial nº 17/2007) constituem importantes iniciativas

governamentais para o trabalho de deficiências de aprendizagem. Entretanto, considerados os reduzidos percentuais de famílias que contam com suporte da escola para superar problemas de aprendizagem de crianças e adolescentes, conjectura-se[47] que devem existir limites na oferta de serviços, programas, bem como na disposição de vagas capazes de incluir todos os educandos com dificuldade de absorção dos conteúdos ensinados.

Segundo contato com os sujeitos da pesquisa, outro fator a ser considerado no desvelamento das limitações das instituições educacionais para potencializar a aprendizagem de crianças e adolescentes diz respeito aos procedimentos adotados pela escola, já que, apesar de informar as famílias sobre as dificuldades de suas crianças e adolescentes, meios de agir não parecem estar sendo oportunizados a essas famílias para que possam enfrentar tais situações. Os resultados obtidos sinalizam que, embora as famílias de baixa renda contem com serviços de ensino básico, incertezas e desproteções se fazem presentes por falta de gestão e planejamento equitativos de serviços e programas educacionais extensivos a todas as crianças e adolescentes que apresentem aprendizagem insuficiente.

As dificuldades da política educacional em apropriar-se das diversidades territoriais, assim como em reconhecer, no campo do direito, as necessidades expressas em cada território de vivência, posicionam as famílias de baixa renda como as principais responsáveis no manejo das deficiências de aprendizagem de crianças e adolescentes. Resultado esse que, ao sustentar a hipótese desta tese, sobre os limites dos indicadores do PBF em subsidiar o reconhecimento de direitos, desonera famílias da condição de principais responsáveis pela baixa frequência escolar dos filhos, ao passo que atribui ao Estado responsabilidades pela garantia de certezas com as quais as famílias possam contar na educação para enfrentar penúrias advindas do processo de aprendizagem escolar.

No contexto dos serviços educacionais de ensino básico, outro programa previsto pelo poder público estadual e municipal nas escolas municipais e estaduais vincula-se ao controle de frequência dos alunos no ensino fundamental e médio. Esse tipo de programa, nas escolas estaduais no Paraná, intitula-se “Fica Comigo”.

[47] A dificuldade de contato e acesso a informações com os gestores das escolas municipais e estaduais, assim como nas unidades escolares em si, inviabilizou a obtenção de dados sobre os serviços e projetos desenvolvidos nas unidades de referência para os bairros estudados.

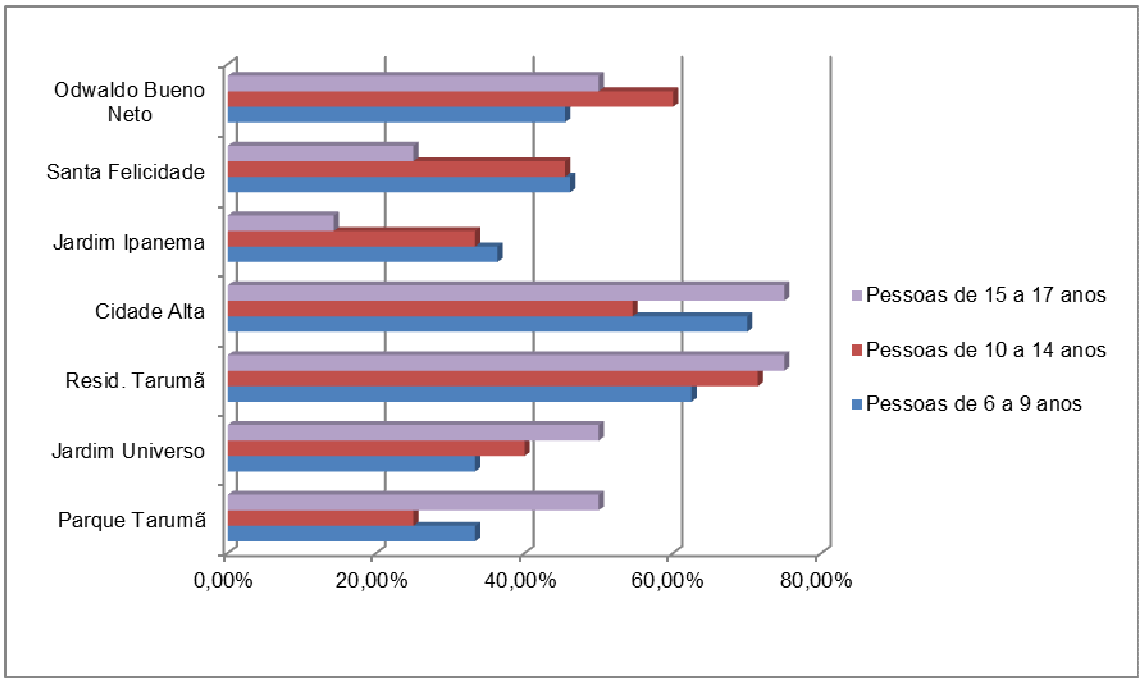
Um dos seus instrumentos é a Ficha de Comunicação do Aluno Ausente (FICA), utilizada para o controle da frequência dos alunos menores de 18 anos. Entre os procedimentos do programa está a identificação pelo professor da ausência do educando por cinco dias consecutivos ou sete dias alternados. As faltas deverão ainda ser comunicadas pelo professor à equipe pedagógica da escola, que, por sua vez, entra em contato com a família para verificar o motivo da ausência do aluno. (Programa Fica Comigo/SEE, 2009).

Esse programa, apesar de apresentar uma interessante proposta de produção e análise de indicadores sobre as causas da evasão escolar, pautado em indicativos que centralizam na família as causas da evasão, reforça, ao lado dos indicadores de condicionalidades do PBF, responsabilidades individuais pelas faltas de crianças e adolescentes na escola. Sendo assim, o contato com a família, bem como a proposição de articulação com a rede de serviços e Ministério Público, tem por intuito alertá-la e responsabilizá-la pelo retorno dos filhos à sala de aula.

Nas escolas municipais, o controle da evasão escolar é feito pelo programa “Abrace”. Assim como o projeto “Fica Comigo”, o “Abrace” pressupõe o preenchimento pelo professor da Ficha de Identificação do Aluno Ausente (FICA), em caso de afastamento por mais de cinco dias consecutivos ou alternados. Com menor tolerância às faltas, esse programa prevê para a escola procedimentos quanto à responsabilização da família pela ausência de seus filhos. Conforme dispõe o Projeto Pedagógico das Escolas Municipais de Maringá (CURITIBA, 2007, p.126), “a família é alertada em relação à falta dos alunos, que só terão justificativas mediante atestados médicos e assinatura de um termo de compromisso a não mais permitir que a criança falte sem um motivo justo”.

O gráfico 19 sinaliza a atuação dos programas descritos nos diferentes bairros pesquisados.

Gráfico 19 - Contato telefônico em caso de falta nas escolas



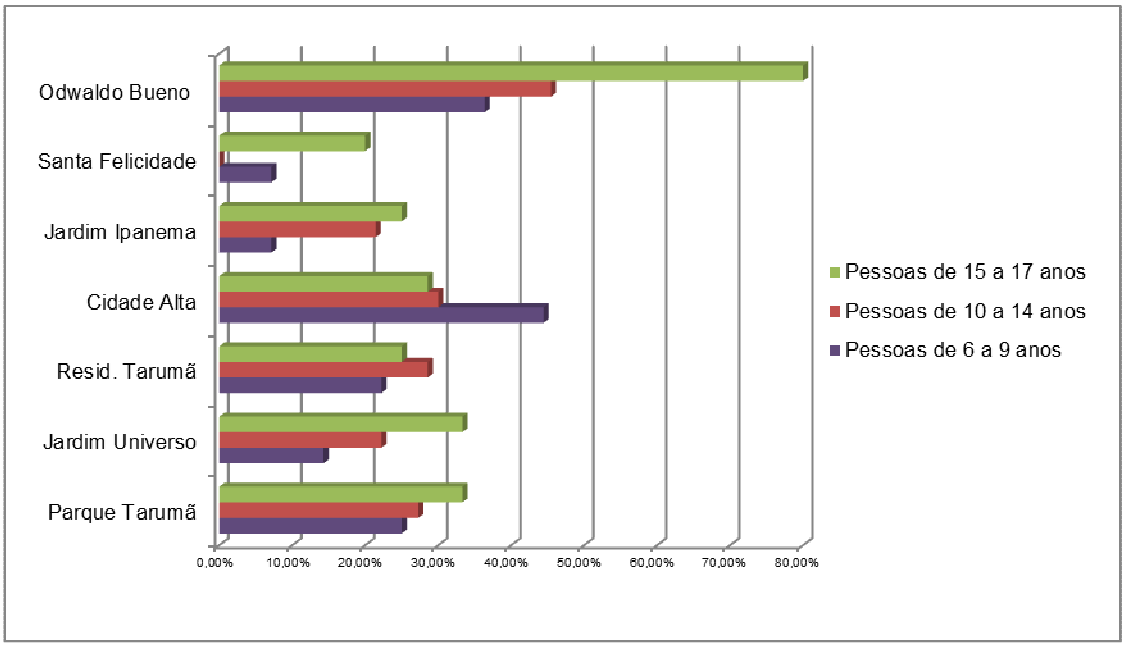
Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Na maioria dos bairros, menos de 50% das famílias pesquisadas recebem contato telefônico da escola em situação de mais de cinco faltas no bimestre de crianças no ensino fundamental e mais de sete faltas bimestrais consecutivas para adolescentes matriculados no ensino médio. Percentuais acima de 50% estão principalmente no Residencial Tarumã e Cidade Alta. No Conjunto Habitacional Odwaldo Bueno Netto (60%) são elevados os percentuais, sobretudo para famílias com crianças na faixa etária entre 10 e 14 anos. Já no Parque Tarumã (50%) e Jardim Universo (50%), os maiores índices se referem aos educandos com idade entre 15 e 17 anos.

Isso implica considerar, segundo estudos de Zimmermann (2008), a rima entre responsabilidades individuais e inseguranças. Ou seja, contatar famílias e chamá-las a garantir a frequência de seus membros no ensino fundamental e médio, procedimento isolado de políticas educacionais e econômicas capazes de garantir a matrícula e continuidade dos estudos de crianças e adolescentes, reforça julgamentos morais e medidas punitivas (tabelas 2 e 3), ao passo que desonera o poder públicos de respostas à fragilidade dos vínculos de cidadania.

Diante do conjunto de gráficos analisados, observa-se que, apesar das muitas variáveis que revelam a relação proteção x desproteção das famílias pesquisadas – incerteza de vagas em número compatível com as necessidades de todos aqueles que delas necessitam, de transporte e de serviços efetivos e continuados voltados ao enfrentamento de dificuldades de aprendizagem –, são fatores que, embora possam ser obstáculos à frequência nas escolas (gráfico 8), não são para a maioria das famílias pesquisadas determinantes para o abandono do ensino fundamental e médio pelas crianças e adolescentes, conforme evidencia o gráfico 20.

Gráfico 20 - Abandono escolar



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Dados do gráfico 20 sinalizam que, na maioria dos bairros estudados, 30% das famílias têm crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos que abandonaram os estudos. Os maiores percentuais estão no Conjunto Odwaldo Bueno Netto, onde 80% das famílias se deparam com o abandono de adolescentes e 46% com o abandono de crianças entre 10 e 14 anos. No Conjunto Habitacional Cidade Alta, a evasão se dá principalmente entre crianças menores (6 a 9 anos), atingindo 45% das famílias. Cabe lembrar que esses bairros também apresentam elevados

percentuais de famílias que situam a distância e os limites no acesso ao transporte escolar como principais fatores que dificultam o estudo de crianças e adolescentes, (gráficos 14 e 15), culminando por vezes em abandono escolar, conforme apontado no gráfico 20.

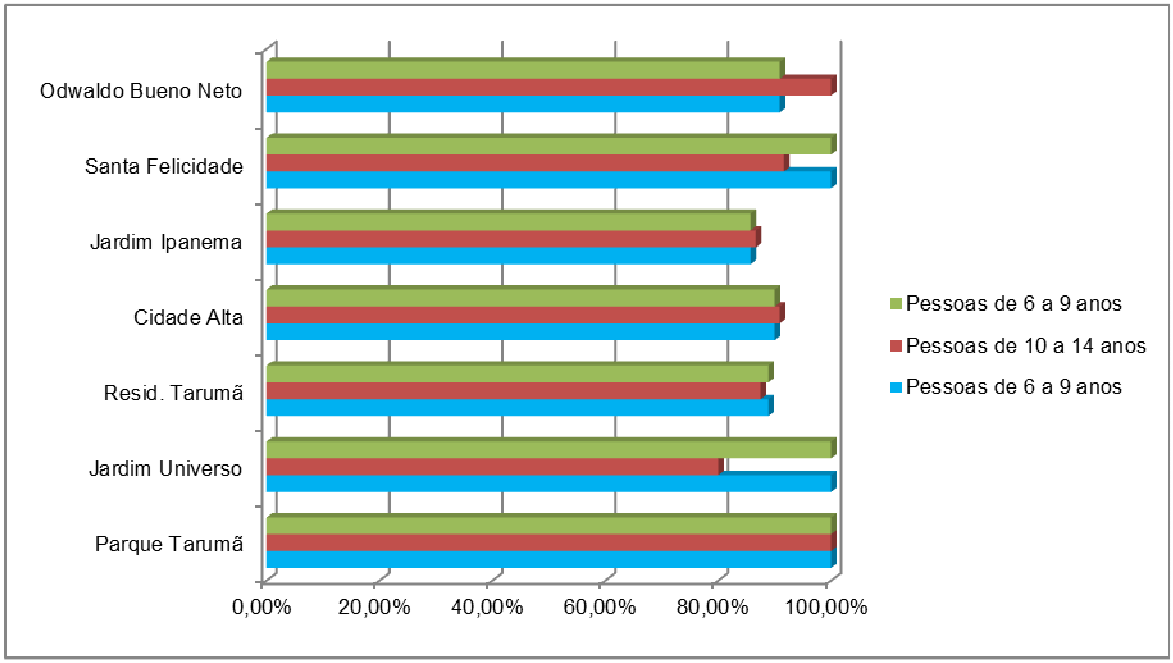
No Conjunto Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, considera que o elevado percentual de abandono escolar associa-se ao adensamento populacional, desencadeado pela chegada de novos moradores a partir de 2011, com a finalização da construção das moradias no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto. Uma vez que tal construção se deu desvinculada do necessário planejamento urbano para assegurar a crianças e adolescentes o acesso a unidade escolar perto da moradia, os habitantes do bairro padecem principalmente da ausência de vagas no ensino médio. Durante as entrevistas, muitos moradores destacaram ainda, em razão da mudança de endereço, demora da prefeitura em regularizar a concessão da gratuidade do transporte escolar.

No Jardim Ipanema e Núcleo Habitacional Santa Felicidade, apenas 7% das famílias com crianças entre 6 e 9 anos tiveram problema de abandono do ensino fundamental. Os maiores percentuais de famílias que contam com vagas perto da residência desses mesmos bairros (gráfico 13) podem, destarte, ser associados aos menores indicativos de abandono escolar.

Isso implica considerar que as famílias pesquisadas, em sua maioria, longe de serem negligentes e/ou desinteressadas pelos estudos dos filhos (tabela 2), são as principais responsáveis pelo cumprimento de condicionalidades exigidas no âmbito do PBF. Essa perspectiva ainda é reforçada pela dinâmica do programa, que, se por um lado tem contribuído para aumentar o número de crianças e adolescentes nas escolas, ainda carece de mecanismos articulados às políticas públicas, com vistas à garantia de meios de agir para a manutenção de crianças e adolescentes na escola (DRAIBE, 2009).

A valorização da escola pelas famílias pesquisadas pode ser constatada ainda pela ampla participação dos pais nas reuniões escolares, como mostra o gráfico 21.

Gráfico 21 - Participação em reuniões nas escolas



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

No conjunto dos bairros estudados, mais de 80% das famílias participam das reuniões da escola, o que sinaliza seu interesse e dedicação em relação ao ambiente educacional dos filhos. Entretanto, observa-se que, embora a participação das famílias em reuniões nas escolas esteja ocorrendo, esse movimento não tem colaborado para a extensão dos direitos de crianças e adolescentes à educação. A questão a ser considerada é que, ainda que essas famílias tomem conhecimento das fragilidades que atingem seus filhos, como dificuldades de aprendizagem e ausências em aulas, o tratamento dado a elas é descontextualizado das limitações e potencialidades dos seus territórios de vivência, o que não contribui para a construção e fortalecimento de meios de agir ante a pobreza.

Os resultados obtidos com a análise dos dados coletados, construídos no conjunto dos bairros estudados, a partir da relação proteção x desproteção social, revelam dados cuja centralidade descola-se das responsabilidades e punições atribuídas às famílias por deveres não cumpridos na educação (tabela 3), situando-se no âmbito das desigualdades, desproteções e incertezas dos territórios de vivência. Indicativos que, ao revelar multideterminações da pobreza atreladas à

baixa frequência escolar, possibilitam subsidiar a assistência social, mediante diálogo intersetorial com a educação, no fortalecimento da capacidade protetiva de famílias de baixa renda.

No item a seguir, o estudo da relação proteção x desproteção volta-se para os serviços de saúde, tendo como recorte as condicionalidades do PBF na proteção básica.

3.4 SERVIÇO DE SAÚDE BÁSICA: COM O QUE CONTAM AS FAMÍLIAS?

A Portaria 2.488 de 2011 estabelece a revisão de diretrizes e normas como norte para a Política de Atenção Básica, vinculada ao Sistema Único de Saúde (SUS)[48]. Essa portaria, com base no decreto 7.508 de 2011, reafirma que o "acesso universal, igualitário e ordenado às ações e serviços de saúde se inicia pelas portas de entrada do SUS e se completa na rede regionalizada e hierarquizada"[49]. Os principais serviços oferecidos pelas UBSs, segundo informa o Ministério da Saúde em seu site, são: consultas médicas, inalações, injeções, curativos, vacinas, pesagem, coleta de exames laboratoriais, tratamento odontológico, encaminhamentos para especialidades e fornecimento de medicação básica.

Agrega-se ainda aos serviços de saúde básica o Programa Saúde da Família (PSF), principal programa da Atenção Primária em Saúde (APS). Surgido no Brasil em 1994, foi pensado inicialmente para estender a cobertura assistencial em áreas de maior risco social. Em 2006, por intermédio da Portaria nº 649 de 2006, adquiriu centralidade na agenda governamental, convertendo-se em estratégia estruturante dos sistemas municipais de saúde, válida para todo o Brasil. A Estratégia Saúde da Família (ESF) coloca-se, desde então, como modelo para a organização dos serviços da APS. Para tanto, incorpora os princípios do SUS, a partir das diretrizes inscritas na Portaria nº 2.488 de 2011, quais sejam: território adstrito, longitudinalidade, acesso contínuo e universal à saúde, vinculação de

[48] Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Constituição Federal de 1988, estabelece a saúde como direito do cidadão e dever do Estado, regido pelos seguintes princípios: universalidade, participação, integralidade, equidade e descentralização.

[49] O Sistema Único de Saúde organiza-se em rede hierarquizada, pressupondo à Atenção Básica em Saúde a porta de entrada para os demais níveis de proteção à saúde, sendo eles a Atenção Média Complexidade e Alta Complexidade.

pessoas e grupos a profissionais e equipes, integralidade e estímulo à participação dos usuários.

Pelas diretrizes da ESF, a Atenção Primaria em Saúde (APS) visa a atenção integral à família como sujeito de direito e proteção. A definição de território adstrito[50] coloca-se como central, com a preocupação de reorganizar o processo de trabalho em saúde mediante operações intersetoriais e ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, permitindo a gestores, profissionais e usuários do SUS compreender a dinâmica dos grupos, indivíduos e famílias, desvelando as desigualdades e iniquidades em saúde. O território define em si a adstrição dos usuários, tendo em vista favorecer o vínculo entre os usuários do SUS e grupos de profissionais e equipes, sendo que estes passam a ser referência de cuidado, com o fim de garantir a continuidade e resolutividade das ações de saúde, bem como a longitudinalidade do cuidado.

Segundo a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS), revista pela Portaria nº 373 de 2002, entre as principais estratégias da APS, a serem executadas pelas equipes de ESF, estão os cuidados com a saúde da criança e da mulher, expressos pelas: *Ações de Saúde da Criança*, compreendida pela vigilância nutricional, imunização, assistência a doenças prevalentes na infância; e *Ações de Saúde da Mulher*, como o pré-natal, prevenção do câncer de colo do útero e planejamento familiar.

Instituída em 2004, a Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509 vincula os serviços básicos de saúde ao monitoramento das condicionalidades, tendo como objetivo potencializar o acesso de famílias de baixa renda à proteção básica de crianças de 0 a 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos, nos seguintes termos:

[50] A Equipe de Saúde da Família deve ser composta por grupo multiprofissional com no mínimo médico generalista, enfermeiro técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Essa equipe é responsável pelo acompanhamento de uma população adstrita, de no máximo 4.000 pessoas, sendo a média recomendada de 3.000 pessoas. Recomenda-se que o número de pessoas por equipe considere o grau de vulnerabilidade das famílias daquele território, sendo que quanto maior o grau de vulnerabilidade, menor deverá ser a quantidade de pessoas por equipe (Portaria nº 2.488 de 2011).

> Caberá ao poder público a oferta de serviços para o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional a crianças menores de 7 anos.

Na equipe de ESF, os agentes comunitários de saúde são os principais responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades (Portaria nº 2.488 de 2011). Entre as atribuições dos agentes de saúde estão as visitas às famílias beneficiárias do PBF, com vistas ao desenvolvimento de atividades educativas como orientações sobre imunização, baixo peso, sobrepeso e altura de mulheres e crianças, aleitamento materno, no caso de nutrizes, bem como identificação do número de gestantes e frequência do pré-natal.

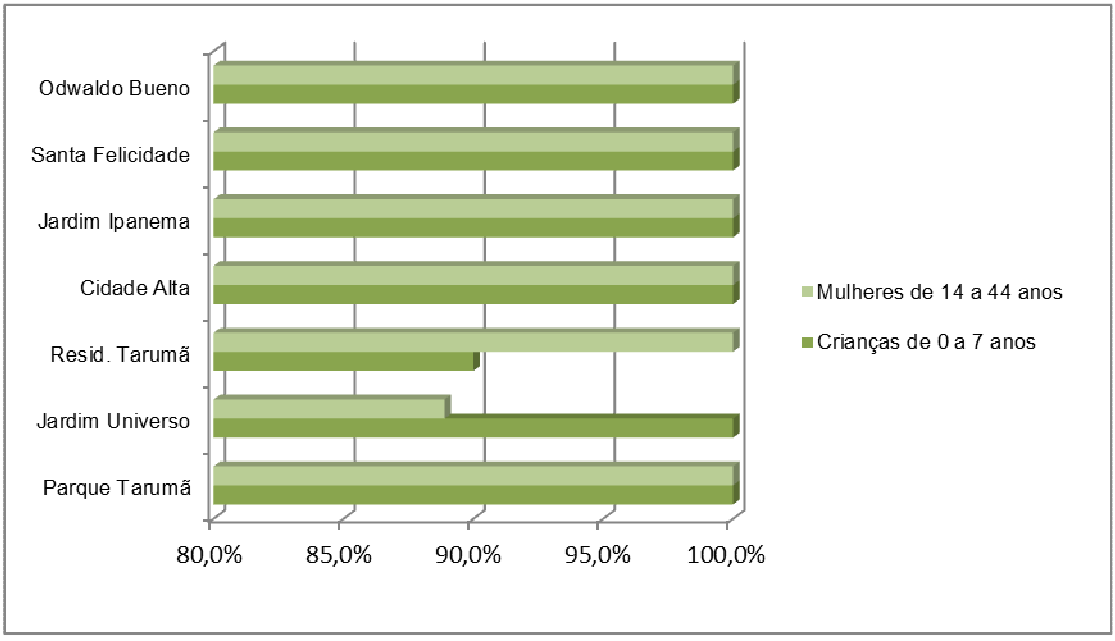
A disposição e o reconhecimento de direitos pelos serviços e programas vinculados à proteção básica à saúde compõem certezas, sem as quais as famílias de baixa renda estariam fadadas a inseguranças e punições decorrentes das sanções impostas pelo PBF. Isso posto, ressalta-se que esta tese, ao considerar os limites dos indicadores do PBF para atender aos propósitos da política de assistência social em fortalecer a capacidade protetiva da família, propõe-se a ultrapassá-los tendo como enfoque as desigualdades territoriais.

Considera-se para tanto que, para além dos dados que sinalizam número de famílias não acompanhadas pelos serviços de saúde, por não terem sido localizadas ou por não terem comparecido à UBS (tabela 4), a mensuração das heterogeneidades das famílias e territórios possibilita à política de assistência social observar, no território de referência do CRAS, as multideterminações da pobreza. A multidimensionalidade da pobreza, com base na PNAS/2004, permite sua compreensão a partir das fragilidades de vínculos de cidadania com os serviços de assistência social e educação, mas também com os serviços de saúde. A mensuração de tais fragilidades constitui elemento para a construção de meios de agir das famílias beneficiárias do PBF diante da pobreza, conforme proposição da proteção básica para a política de assistência social.

Desse modo, a análise que se segue tem como referência a variável idade: crianças de 0 a 7 anos e mulheres de 14 a 44, sobre as quais recaem as condicionalidades na saúde. No gráfico 22, a observação da frequência de mulheres

e crianças nas UBSs Cidade Alta e Jardim Universo possibilita afirmar que o descumprimento de condicionalidade, diferente dos indicadores do PBF na saúde, parece não ter relação com a ausência de famílias beneficiárias do PBF na UBS, como aponta o relatório de acompanhamento de condicionalidades na saúde (tabela 4).

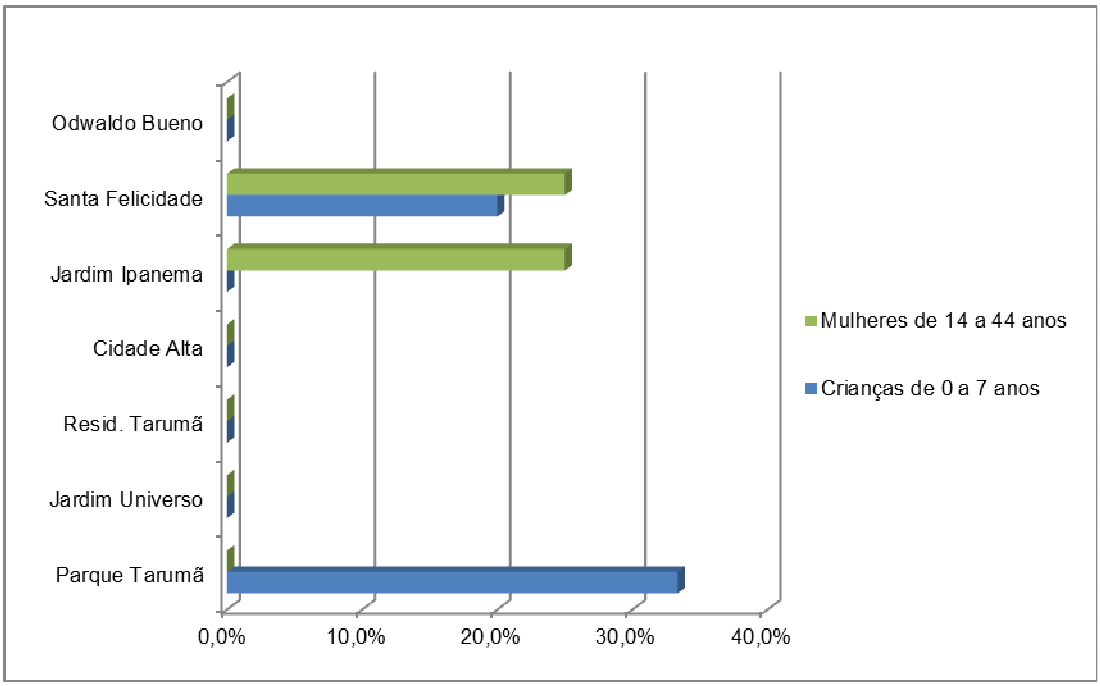
Gráfico 22 - Frequência de famílias nas UBSs



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa.

Para famílias com crianças entre 0 e 7 anos e mulheres entre 14 a 44 anos residentes nos bairros pesquisados, a frequência às UBSs Jardim Universo e Cidade Alta é de 100%. Percentuais menos prevalentes, embora relevantes, foram evidenciados no Residencial Tarumã (87%) e Jardim Universo (86%). No gráfico 23 segue análise, sob a ótica dos entrevistados, da distância como limite para o alcance das unidades de saúde.

Gráfico 23 - Distância como fator de dificuldade para alcançar a UBS

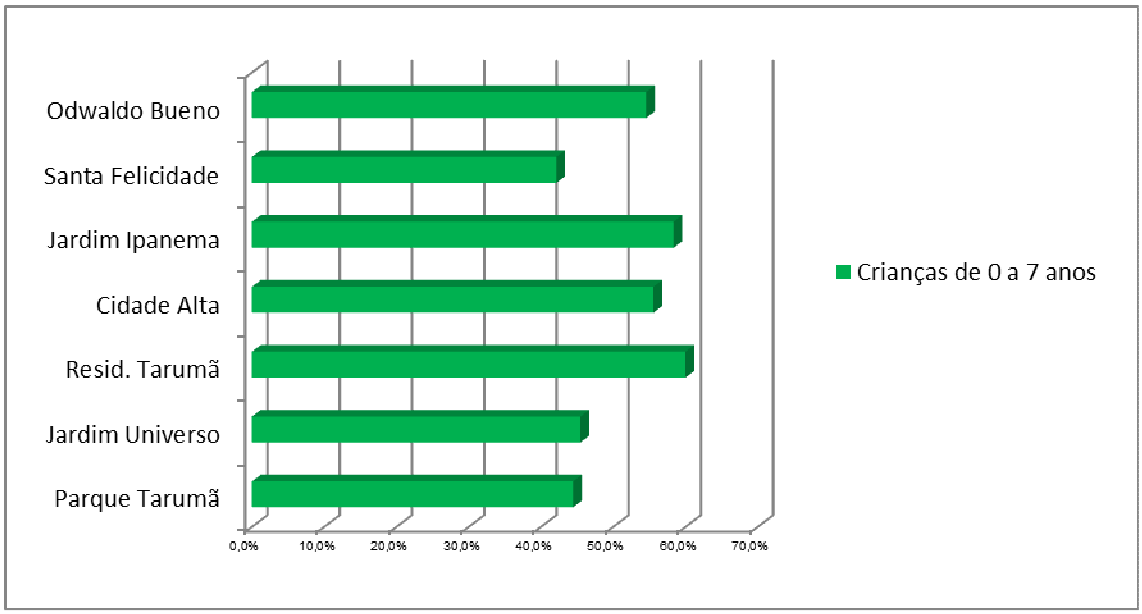


Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Segundo o gráfico 23, para a maioria dos bairros estudados, a distância não consiste em fator que dificulta a procura das famílias com crianças entre 0 e 7 anos e mulheres de 14 a 44 às UBSs de referência. Para os demais bairros, menos de 40% das famílias indicam a distância como obstáculo ao alcance dos serviços ofertados pelas unidades de proteção básica à saúde. Observa-se que, mesmo no Residencial Tarumã, localizado a 2.000 metros da UBS mais próxima, Cidade Alta (quadro 8), nenhum dos entrevistados afirmou ser essa distância fator de dificuldade para frequentar os serviços de APS. O que reforça as motivações individuais da família na busca pela proteção à saúde.

No gráfico 24 verifica-se que as famílias com crianças entre 0 e 7 anos frequentam as unidades de saúde, principalmente para realizar o acompanhamento da saúde das crianças.

Gráfico 24 - Acompanhamento da Saúde de Crianças



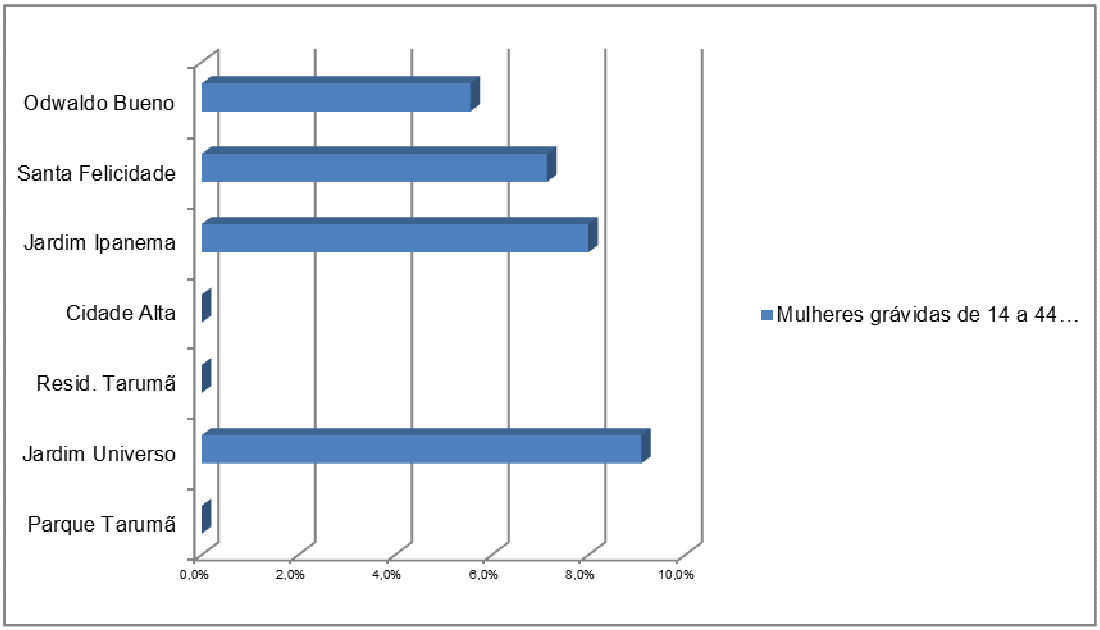
Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

É possível também afirmar que no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto e Residencial Tarumã, apesar de não acompanhadas pelas equipes de ESF, mais de 50% das famílias com crianças entre 0 e 7 anos frequentam as unidades de saúde de referência para os bairros de moradia. Isso posto, considera-se que esses bairros, destituídos das orientações educativas do PSF como estratégia educativa para potencializar a imunização e prevenir baixo peso e sobrepeso de crianças, ratificam, uma vez mais, a família como agente fundamental responsável pela proteção à saúde dos seus filhos.

Em face dos elevados percentuais de descumprimento de condicionalidades entre as famílias pesquisadas (gráfico 8), contrastados com os elevados percentuais de famílias que frequentam as unidades de saúde, é possível cogitar que frequência à UBS não tem implicado acompanhamento de condicionalidade na saúde. Fato que, ao sinalizar para um distanciamento entre registro de condicionalidade e cuidados básicos à saúde de mulheres e crianças, contribui para a penalização de famílias, segundo a Instrução Normativa nº 26.

Potencializar famílias ao cumprimento de condicionalidades, para além de atribuições individuais, associa-se, desse modo, a uma cobertura extensiva do PSF, bem como à certeza em poder contar com articulação entre serviços de APS e PBF voltados aos cuidados com a saúde das crianças e também de mulheres grávidas, cujos números podem ser observados no gráfico 25.

Gráfico 25 - Mulheres grávidas

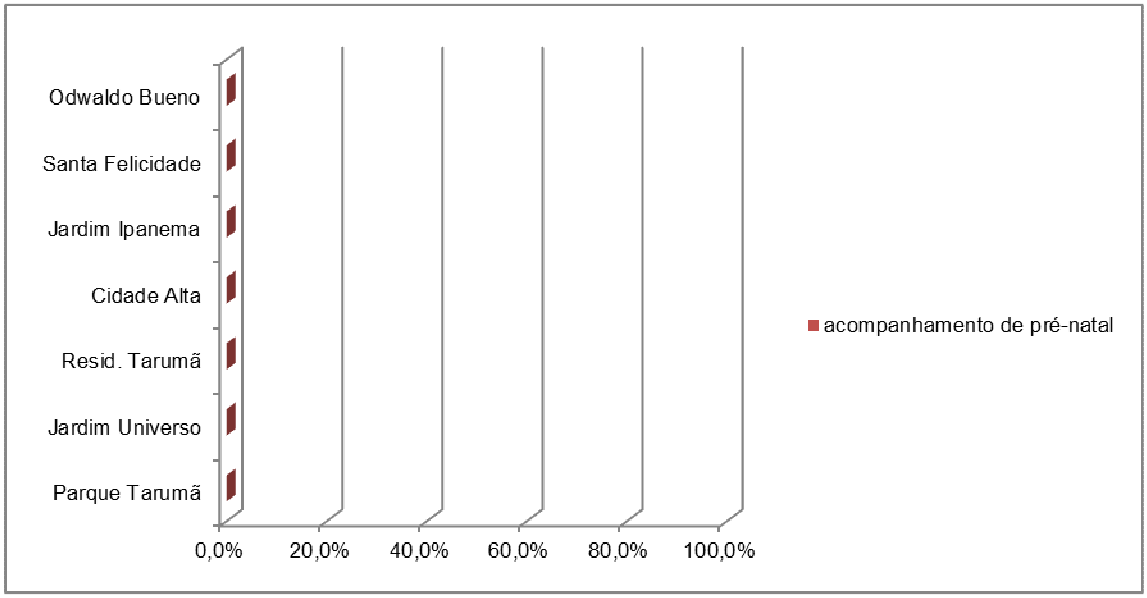


Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Entre os bairros estudados, menos de 10% das mulheres estão grávidas. No Conjunto Odwaldo Bueno Netto, que não dispõe de cobertura da equipe de ESF, cerca de 6% das mulheres encontram-se grávidas, mulheres essas que, portanto, embora beneficiárias do PBF e submetidas a condicionalidades, não contam com acompanhamento periódico da equipe de PSF.

O gráfico 26 evidencia que, mesmo nos bairros onde há presença de mulheres grávidas, nenhuma delas realiza pré-natal.

Gráfico 26 - Realização de pré-natal por mulheres gestantes



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

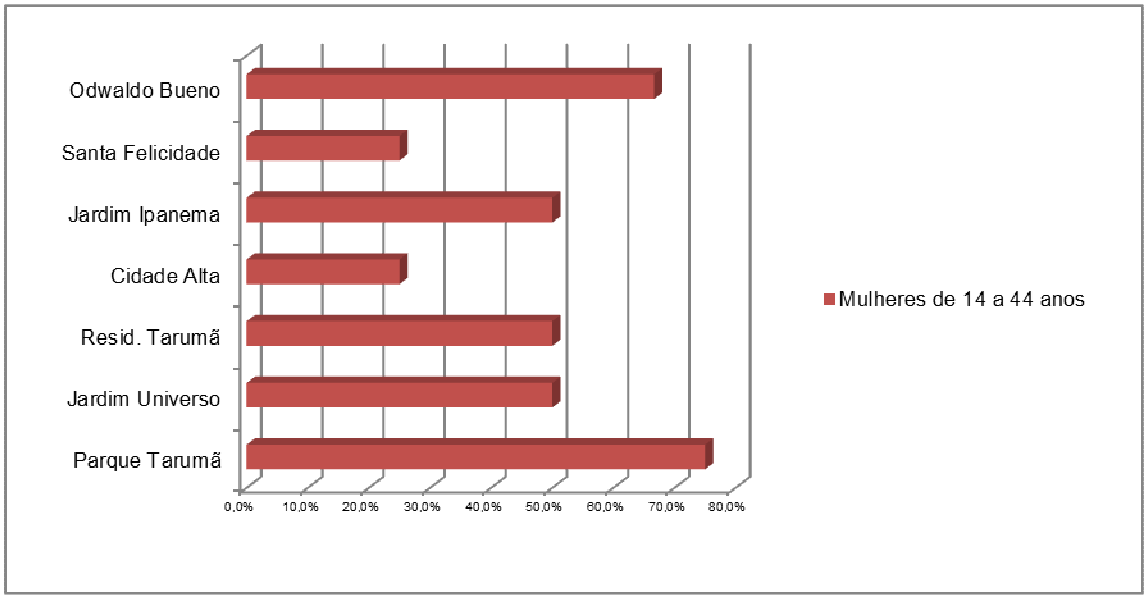
A total ausência de mulheres grávidas beneficiárias do PBF que realizam pré-natal reforça a desarticulação entre serviços de saúde básica e PBF. Embora essas mulheres possam recorrer à UBS para o acompanhamento da saúde de crianças (gráfico 24), essa iniciativa não tem sido associada à inclusão das mulheres gestantes às consultas de pré-natal, dificultando o cumprimento de condicionalidades na saúde.

Para além de atribuições individuais ou incapacidades da família (tabela 4), os limites de acesso às consultas de pré-natal associam-se ainda a desigualdades de proteção pertinentes ao espaço urbano da cidade de Maringá, como mostram dados do Mapa Social de Maringá (2009). Tal Mapa aponta para a zona H, onde se localizam os bairros delimitados para este estudo, o pior indicativo (29.44) relativo à realização de pré-natal por mulheres gestantes. Na região central A está o melhor indicador (10.73), apontando maior oportunidade de contar com serviços públicos para realização de pré-natal.

No gráfico 27 a análise da relação proteção x desproteção entre os bairros estudados mostra limitações no reconhecimento da necessidade de efetivação de

consultas nas UBSs, entre as quais aquelas a serem agendadas com ginecologista para acompanhamento de pré-natal.

Gráfico 27 - Dificuldade no agendamento de consulta médica na UBS

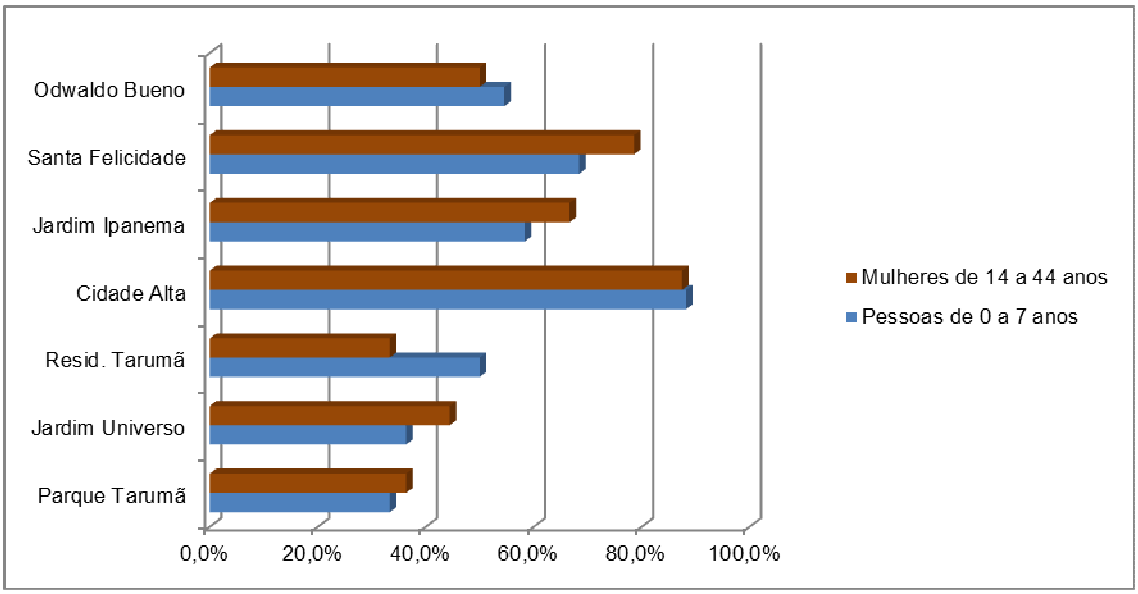


Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

O gráfico aponta que 50% ou mais das famílias com mulheres entre 14 e 44 anos na maioria dos bairros têm dificuldade de agendar consultas na UBS. No Parque Tarumã esse percentual chega a mais de 70%. No Núcleo Habitacional Santa Felicidade e Conjunto Habitacional Cidade Alta menos de 30% das mulheres apresentam essa dificuldade. Os dados possibilitam ainda afirmar a dificuldade em efetuar agendamento de consulta na maioria dos bairros com presença de mulheres grávidas (gráfico 25).

Desse modo, descumprimento de condicionalidade (gráfico 8), para além dos indicativos de famílias que não comparecem às UBSs Cidade Alta e Jardim Universo (tabela 4), tem relação com as fragilidades de vínculos das famílias beneficiárias do PBF com os serviços de saúde. Essas fragilidades se estendem ainda aos vínculos de acesso das famílias com o ESF, conforme atesta o gráfico 28.

Gráfico 28 - Atendimento domiciliar pelo ESF



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Para a maioria dos bairros estudados, menos de 50% das famílias com crianças entre 0 e 7 anos e mulheres entre 14 e 44 anos afirmaram poder contar com acesso ao atendimento do ESF. Apenas no Conjunto Cidade Alta mais de 80% das famílias pesquisadas afirmaram contar com as visitas dos profissionais da saúde. No Núcleo Habitacional Santa Felicidade e Jardim Ipanema os percentuais, embora prevalentes, não ultrapassam 80%.

Nos bairros não cobertos pelas equipes de ESF (tabela 4), cerca de 40% das famílias com crianças entre 0 e 7 anos e com mulheres de 14 a 44 anos afirmaram contar com visitas da equipe de ESF. Essa resultante pode estar associada a visitas esporádicas dos agentes de saúde, por exemplo, para entrega de exames médicos[51]. Essa prática consiste em uma forma de viabilizar o reconhecimento de direitos aos serviços de saúde básica e também aos serviços de média e alta complexidade na saúde. No Parque Tarumã e Residencial Tarumã,

[51] Para famílias com crianças entre 0 e 7 anos, entre os procedimentos mais importantes do PSF estão a melhora no acesso aos serviços públicos, conforme atestam os seguintes dados: Parque Tarumã 50%; Jardim Universo 25%; Residencial Tarumã 50%; Conjunto Habitacional Cidade Alta 31%; Jardim Ipanema 29%; Núcleo Habitacional Santa Felicidade 36%; Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto (33%). Para famílias com mulheres entre 14 e 44 anos, esses percentuais também são prevalentes, nas seguintes proporções: Jardim Universo 50%; Residencial Tarumã 67%; Conjunto Habitacional Cidade Alta 40%; Jardim Ipanema 25%; Núcleo Habitacional Santa Felicidade 50%; Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto 25%. Apenas no Parque Tarumã não houve frequência para a variável analisada.

menos de 50% das famílias recebem visitas dos profissionais do ESF. Interessante notar que o Jardim Universo, embora coberto pela equipe de ESF, apresenta percentuais semelhantes de famílias que não recebem visita de profissionais de Saúde da Família quando comparado aos bairros descobertos. O que demonstra limites da ESF em realizar o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF.

Conforme recomenda o Manual de Orientação sobre o Bolsa Família na Saúde (2009), as visitas dos agentes de Saúde da Família deveriam ocorrer no mínimo uma vez no semestre. Sendo assim, a ausência ou fragilidade de vínculos com as equipes de ESF relacionam-se, para além de fatores individuais atrelados à família, às heterogeneidades territoriais a serem consideradas no descumprimento de condicionalidades (gráfico 8).

*****

Os dados analisados a partir dos bairros de referência do CRAS Santa Felicidade em Maringá possibilitam o desvelar de desigualdades e heterogeneidades territoriais. Os resultados daí extraídos, ao sinalizarem demandas no âmbito dos serviços socioassistenciais nos territórios intraurbanos de Maringá, mostram questões a serem examinadas pela assistência social, para além das constatações da presença estatal mensurada por indicadores abrangentes como o Índice SUAS, IGD-SUAS, IGD-M e IDF. São índices e indicadores que, embora apontem, entre as variáveis mensuradas, desempenho satisfatório quanto a estrutura física, atividades realizadas e disponibilidade de serviços pelas unidades de proteção básica na assistência social e bom desenvolvimento das famílias, comparados com dados dos territórios intraurbanos da cidade de Maringá, revelam-se insuficientes na sinalização de respostas do poder público quanto às necessidades em relação à sua presença e também quanto a certezas com as quais as famílias de baixa renda possam contar.

Os dados coletados possibilitam ainda à política de assistência social ultrapassar indicadores referentes a condicionalidades no PBF que, inflexíveis às desigualdades territoriais, mostram-se igualmente insuficientes para a provisão de meios de agir de famílias de baixa renda. A partir dessa consideração, transpondo

dados que constatem feito governamental, medidos por indicadores abrangentes na proteção básica (quadro 5), ou aqueles que atribuem às famílias a responsabilidade por condicionalidades descumpridas, as informações obtidas pela análise das desigualdades territoriais reafirmam as fragilidades e vulnerabilidades do território de vivência de famílias de baixa renda como principais fatores que limitam a capacidade protetiva de famílias.

Isso quer dizer que a família, chamada à provisão de proteção de crianças e adolescentes, não está tendo, como garantia, reconhecimento de direito à satisfação de necessidades como possibilidade para que aja de acordo com os deveres que lhe são atribuídos (DOYAL, GOUGH, 1994). Diante das desproteções daí advindas, é sobre as famílias que recaem as maiores responsabilidades, como a de cumprir condicionalidades exigidas pelo PBF.

A política de assistência na proteção básica, ao ter por centralidade o fortalecimento da capacidade protetiva de famílias, coloca-se o desafio de oferecer, a partir do seu território de referência de atuação, respostas específicas ao seu campo interventivo. Na relação com as demais políticas setoriais, o desafio consiste em articular compromissos com resultados e direitos, como pré-condição para proteção social de famílias – a identidade da assistência social não se constrói por si só, mas se estabelece a partir de compromissos com resultados e direitos no conjunto das políticas setoriais (BRASIL/MDS, 2013a). Isso requer, para o fortalecimento de capacidades de proteção da família, disposição de equipamentos e serviços, mas principalmente de certezas com as quais as famílias beneficiárias do PBF possam contar para se protegerem diante das incertezas da pobreza.

A complexidade das necessidades de proteção de famílias de baixa renda exige respostas de diferentes politicas e construção de novos saberes, com base na troca de experiências e acúmulo de conhecimento para o planejamento, realização e avaliação de ações (JUNQUEIRA, 1998).

Mensurar fragilidades de direitos no conjunto das políticas públicas, na assistência social, tem sentido de identificar e reconhecer as multideterminações da pobreza, a partir dos territórios, referenciais de atuação da proteção básica. O reconhecimento dessas fragilidades demanda diálogo intersetorial com as políticas

setoriais. Para Zimmermann e Munck (2008), a capacidade não tem validade se não há reconhecimento de direitos como forma de legitimidade da participação política.

A perspectiva intersetorial é reforçada pela política de assistência social, como pode ser observado na LOAS (1993), ao dispor que a assistência social deve tornar famílias e indivíduos alcançáveis pelas demais políticas públicas. Para isso, não basta a iniciativa de famílias em buscar por proteção, se não há protocolos normativos capazes de acarretar iniciativas para distanciar-se de uma vida de penúrias e submissões impostas pela pobreza, conforme ressalta Zimmermann (2008). É sob essa perspectiva que a identidade da assistência social se constrói, a partir de compromisso com provisão de diretos e resultados no conjunto das outras políticas públicas, conforme ressalta Sposati (2004a).

Como resposta a esse desafio, a intersetorialidade e a territorialização das demandas e das políticas sociais ganham destaque e contornos na gestão pública. Trata-se de uma compreensão das multideterminações da pobreza, que, moldadas às necessidades das famílias e seus territórios, informam diagnósticos e prioridades à gestão pública das cidades (BRONZO, VEIGA, 2005). Para isso, é preciso encontrar eixos comuns, ou convergentes, às políticas setoriais, capazes de favorecer respostas das políticas públicas às necessidades das famílias de baixa renda.

Conforme afirma Sposati (2006), o movimento da convergência se dá pelo pacto de uma ação coletiva integrada para um objetivo comum, ou seja, oportunizar às famílias meios de agir diante da pobreza. Para a autora, o lançar de olhares sobre o horizonte da intersetorialidade deve ainda estar vinculado à gradualidade no alcance de metas e objetivos previstos e também às heterogeneidades. O reconhecimento e a inserção de heterogeneidades na agenda das políticas públicas, em detrimento de respostas homogêneas, colocam-se, desse modo, como premissa para o reconhecimento extensivo e articulado das políticas públicas.

As análises e resultados alcançados devem apontar o traçado de matrizes comuns às políticas públicas, como ações a serem articuladas no sentido de intervir na iniquidade de equipamentos e serviços públicos no conjunto dos bairros estudados. Esse movimento articula-se primordialmente ao reconhecimento de

direitos por parte do poder público, essencial para o fortalecimento de meios de agir de famílias beneficiárias do PBF.

Conforme afirma Alvarenga (2011), a incorporação do PBF pelo governo brasileiro implica responsabilidades do poder público, sob a premissa de potencializar direitos à proteção básica a famílias de baixa renda, assumir, em suas diversas instâncias de gestão, responsabilidades com o reconhecimento universal. É por essa via que países como o Brasil, com elevada desigualdade social, através dos programas focalizados de renda, munem-se de potencial para que famílias de baixa renda possam com certeza contar com equipamento e serviço público como meios de agir para o cumprimento de condicionalidades. Sob essa perspectiva, pertinente se faz retomar a afirmativa de Vieira (2004), para quem a política social, sem direito e sem justiça, não passa de mera ação burocrática.

Isso posto, fortalecer a capacidade de proteção das famílias beneficiárias do PBF é indissociável da construção de um referencial comum ao poder público, à gestão dos diferentes órgãos, como são as secretarias de assistência social, saúde e educação em âmbito municipal, bem como articulações com esferas e instâncias de poder (judiciário, legislativo, executivo, união e governo estadual), conforme ressalta Sposati (2004a). Caminhar nesse sentido, afirma Inojosa (2001), implica desafios, como o rompimento com o que a autora chama de “clausuras setoriais”, expressas pela tradição setorial, competitiva, hierárquica e verticalizada que marca as organizações da gestão pública. Nessa mesma linha analítica, afirmam Bronzo e Veiga (2005, p.14), o desafio intersetorial exigiria

> [...] a construção de consensos e pactuações de compromissos dos atores relevantes, lembrando sempre, que, a diversidade de valores, preferências e interesses em jogo, características da sociedade moderna, tende a tornar o processo de negociação complexo e marcado por alto grau de incerteza. A legitimação do processo, por sua vez afeta o sucesso do processo da implementação.

Assim, reafirma-se que é no movimento de conhecimento heterogêneo, na construção gradual, horizontal e negociada que se vislumbra, por intermédio do diálogo intersetorial, o fortalecimento de poder de agir de famílias de baixa renda.

Considerados os desafios a serem enfrentados na construção do diálogo intersetorial, um dos principais pontos de convergência a ser almejado pelas políticas de assistência social, saúde e educação é a concepção de que direito na assistência social, assim como na educação e na saúde, não se dispõe por meio de reforços a responsabilidades individuais, mas sim pela construção de meios de agir para proteção social diante da pobreza.

Sob essa ótica, a proteção de famílias não pode ser vista como um item isolado, expresso por fatias do conhecimento, cuja fragmentação e inflexibilidade ao território não permitem incorporar pessoas e famílias em sua totalidade (INOJOSA, 2001). Nessa lógica, não basta à assistência social conhecer famílias que descumpriram condicionalidades e a elas providenciar a inclusão emergencial em benefícios e serviços socioassistenciais. Não é suficiente também à educação mensurar justificativas de faltas, ou à saúde identificar número de famílias não localizadas pelas equipes de ESF. Da mesma forma, não é razoável a essas políticas a restrição quanto à disposição de serviços básicos. A gestão pública das políticas setoriais, mais que preocupar-se com a presença de serviços públicos, poderia se dedicar a saber que diferenças essas provisões fazem para o grupo que vive em tal ou qual região, com perfil idoso, jovem ou adolescente.

Na superação da dicotomia fragmentação e totalidade, afirma Junqueira (2005), é preciso que os serviços públicos inscritos em um mesmo espaço geográfico passem a incorporar de modo articulado respostas às demandas sociais, e que estas, consideradas em suas diversidades e heterogeneidades territoriais e individuais, determinem as formas de agir dos serviços. Nas palavras do autor,

> A base populacional e geográfica permite que se identifiquem os problemas, as possibilidades e as soluções para se atingir uma vida com qualidade [...]. É uma lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão em sua totalidade. (JUNQUEIRA, 2005, p.15-16)

Para caminhar nesse sentido, destaca Junqueira (1998), necessário se faz o fortalecimento de políticas que atuam em um mesmo recorte territorial. Daí decorre um segundo desafio: o aprimoramento da delimitação de territórios comuns às

políticas de saúde, educação e assistência social. São políticas que, embora pressuponham territorialidade em suas práticas interventivas, possuem diferentes territórios de abrangência e de gestão.

Fortalecer a capacidade protetiva de famílias, a partir do debate intersetorial, envolve profissionais e instituições públicas, mas também indivíduos e famílias na construção de meios de agir em face da pobreza. O reconhecimento de direitos se estende, portanto, ao fortalecimento da luta democrática, ao reconhecimento da participação democrática dos sujeitos comprometidos com a construção de poder de agir de famílias, mas também, e não menos importante, das próprias famílias usuárias das políticas públicas. Conforme afirma Bohman (2008), excluídos das deliberações, o silêncio de cidadãos empobrecidos é tomado como consentimento pelas decisões tomadas.

Sob esse ponto de vista, um segundo ponto de convergência coloca-se na construção intersetorial das políticas públicas: o reconhecimento pela gestão das políticas públicas da participação democrática nos espaços públicos em que transitam decisões das políticas de saúde e educação. Em Maringá, o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, o Conselho Municipal da Assistência Social, da Educação e da Saúde, o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e as Conferências Municipais constituem importantes espaços de participação e controle democrático. São espaços que, ocupados por indivíduos, famílias e profissionais munidos de dados sobre as desigualdades e iniquidades na assistência social, saúde e educação, constituem fundamental meio de agir no fortalecimento da capacidade protetiva de famílias.

Para Bohman (2008), o reconhecimento de direitos deve garantir que os cidadãos possam desenvolver suas capacidades públicas e que suas opiniões sejam atendidas. Em uma democracia que funciona bem, ressalta o autor, as instituições devem ser construídas de uma maneira que permitam aos seus cidadãos a possibilidade de influenciarem decisões sobre questões que lhe dizem respeito diretamente. A mobilização de sujeitos coletivos e o reconhecimento normativo institucional, capazes de transformar recursos deliberativos em influência positiva de deliberação, colocam-se como caminhos a serem trilhados na construção da capacidade protetiva de famílias, conforme propõe Bohman (2008).

Ademais, fortalecer o poder de agir de famílias diante das incertezas da pobreza vincula-se a um terceiro ponto de convergência das políticas setoriais: a construção e manutenção de processos de educação continuada de profissionais. Sob essa perspectiva, as políticas públicas, principalmente aquelas dotadas de forte caráter educativo, como são a assistência social, a educação e a saúde, cumprem importante papel na construção da educação para a cidadania. É essencial o envolvimento de profissionais comprometidos com leituras reflexivas sobre o território de intervenção, bem como com práticas educativas voltadas para a autonomia, para a liberdade, logo, para o fortalecimento das capacidades diante das imposições e penúrias da pobreza.

Partindo desse raciocínio, devem ser destacados os processos de educação permanente, a exemplo do Capacita SUAS, cujo objetivo é promover a formação continuada de gestores e trabalhadores do SUAS. Na educação, o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) tem como foco o aperfeiçoamento e a valorização da formação dos professores da educação básica. Na saúde, em atendimento à Portaria nº 2.488 de 2011, o governo do estado do Paraná implantou, em 2014, o Programa de Qualificação da Atenção Primária à Saúde (APSUAS). O objetivo principal do programa é contribuir para o desenvolvimento de competência do corpo técnico e gerencial da APS, nos municípios e no estado, para realizarem os diagnósticos locais de saúde e o Planejamento Municipal da APS.

Tendo por base a gestão intersetorial das políticas públicas, o desafio que se põe é a escolha de um modelo de gestão das políticas setoriais, que, tradicionalmente autônomas, podem ser convocadas a atuar articuladamente na construção de meios de agir de famílias de baixa renda. Desse modo, a partir dos estudos realizados, considera-se que o fortalecimento da capacidade protetiva de famílias, distante de restringir-se a um atributo individual, ou a uma política específica, vincula-se ao reconhecimento coletivo de direitos de famílias em poder contar com equipamentos públicos e serviços públicos de assistência social, saúde e educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese, desenvolvida sob a ótica da política de assistência social na proteção básica, ao considerar ainda inacabadas concepções teóricas e operativas acerca da capacidade protetiva de famílias de baixa renda, propôs-se a aproximações de novos conhecimentos no âmbito da proteção básica da assistência social.

Sem a pretensão de apontar conclusões definitivas a respeito de todos os temas trabalhados, algumas ideias podem ser sintetizadas em torno da questão da capacidade protetiva de famílias. No campo teórico, o contato, o estudo e a síntese do material bibliográfico levantado levaram a análises sobre as reflexões de um conjunto de pesquisadores franceses, como Zimmermann (2008) e Munck (2008), que, sem desmerecer o autor, ampliam e complementam reflexões teóricas de Amatya Sen sobre capacidade. O contato com os estudos desse grupo de pesquisadores, durante a experiência como doutoranda na École des Hautes Études en Sciences Sociales - EHESS, possibilitou o reconhecimento da importância de Amartya Sen para a compreensão da ideia de capacidade, que, sustentada pela noção de meio de agir, foi de fundamental importância para a análise do objeto de pesquisa no campo empírico.

Na busca por maior elucidação conceitual da concepção teórica da capacidade protetiva de famílias, os estudos de Amartya Sen, ao ultrapassarem a noção de capacidade atrelada à renda, coloca como desafio à proteção básica na assistência social garantias para além da renda, inserida ainda hoje como principal estratégia para o enfrentamento da pobreza no Brasil. Essa premissa reforça para a assistência social a necessidade de avançar na construção de conhecimento heterogêneo acerca dos territórios, como via para a compreensão das desigualdades de capacidade, que, vista sob a ótica da justiça social, valoriza a distribuição equitativa, segundo as necessidades das famílias de baixa renda. Ou seja, no conjunto dos sete bairros referenciados ao CRAS Santa Felicidade em Maringá, recortados para esta tese, a proteção social deve ultrapassar homogeneidades, relacionadas a um padrão igualitário das políticas públicas, dedicando-se ao reconhecimento de diferentes graus de desproteção social.

A noção de meio de agir embasou a compreensão de que em Maringá, apesar da presença de equipamentos e serviços, muitas ainda são as fragilidades e ausências do poder público a serem reconhecidas nos territórios intraurbanos. O estreitar entre meio de agir e reconhecimento de direitos viabilizou ainda observar a relação entre a concepção de capacidade e vínculos sociais, que, sob a ótica de Serge Paugam, impõe ao Estado o dever de dar respostas às fragilidades e ausências de vínculos de cidadania. Sem incorrer no risco de uma mera transposição para o contexto brasileiro de referenciais protetivos intrínsecos à sociedade francesa, sobre a qual o autor lança olhares ao desenvolver suas discussões, a abordagem sobre vínculos sociais nos territórios intraurbanos de Maringá foi de grade relevância, teórica e metodológica, para a identificação e mensuração das fragilidades de vínculos de cidadania nas políticas inerentes às condicionalidades do PBF.

Sendo assim, a compreensão do fortalecimento da capacidade de famílias beneficiárias do PBF como indissociável da certeza em se poder “contar com” reconhecimento de direitos pelo poder público embasou contraposições aos índices, indicadores e indicativos, vistos como insuficientes à operacionalização da capacidade protetiva de famílias. Ou seja, os dados disponibilizados à proteção básica da assistência social, homogêneos e estanques às heterogeneidades dos territórios de vivência das famílias, mostraram-se insuficientes para garantia de reconhecimento de direitos e, logo, ao fortalecimento da capacidade protetiva de famílias de baixa renda.

A política de assistência social, embora tenha entre suas principais intenções potencializar a capacidade de famílias à proteção social, certamente ainda depara-se com muitos desafios a serem vencidos no campo operativo. Isso implica considerar que a noção de capacidade protetiva na PNAS/2004, sustentada pela matricialidade territorial e familiar, pressupõe a incorporação do território por gestores e profissionais, bem como de metodologia capaz de suscitar leituras reflexivas sobre o chão de vivência dos territórios intraurbanos. Isto é, se hoje um conjunto de dados são disponibilizados à gestão da assistência social, qual a pertinência dessas informações para a captura de particularidades objetivas e subjetivas presentes nos territórios de vivência das famílias de baixa renda? Qual a

aplicabilidade desses dados para responder às necessidades das famílias beneficiárias do PBF?

Ir ao encontro dessas respostas exigiu uma maior observação dos territórios intraurbanos de Maringá, bem como das famílias, de suas dinâmicas e relações estabelecidas com os equipamentos e serviços públicos de assistência social, educação e saúde. Os resultados daí extraídos constituem um conjunto de dados que, intrínsecos à relação entre proteção e desproteção social nos bairros estudados, sustentam a hipótese da insuficiência dos índices e indicadores da proteção básica, assim como de indicativos do PBF, para o fortalecimento da capacidade protetiva de famílias. Considera-se, portanto, que a pesquisa realizada contempla respostas ao objetivo proposto: a mensuração e análise das desigualdades socioterritoriais e seus desdobramentos para o fortalecimento da capacidade protetiva de famílias em seus territórios de vivência.

O estudo das desigualdades territoriais reafirmou o território como central para o fortalecimento da capacidade. A incorporação dos territórios urbanos, para além dos seus limites administrativos, como são aqueles que definem os bairros, revela particularidades e singularidades a serem consideradas como elementos para o aprimoramento do processo de vigilância socioassistencial. Indissociável das funções proteção e defesa de direitos, a vigilância socioassistencial a partir da leitura dos territórios é estratégica para o conhecimento e reconhecimento das discrepâncias entre as necessidades de famílias de baixa renda e a oferta de certezas nos serviços, programas e projetos com as quais famílias e indivíduos possam contar para se proteger diante da pobreza em suas multideterminações. É o território, portanto, o ponto de partida para a compreensão de como as relações se estabelecem, onde se concretizam ou não as certezas de acesso a bens e serviços públicos e a construção de respostas à proteção de famílias.

A vigilância socioassistencial, na medida em que subsidia a compreensão de demandas na totalidade das famílias beneficiárias do PBF residentes nos sete bairros estudados, contribui para a superação de olhares fragmentados, emergenciais, “caso a caso”, que historicamente permearam práticas interventivas da política de assistência social, como afirmam estudos de Sposati. Com isso, é possível investir em práticas planejadas que, capazes de antever vulnerabilidades e

agravamento de riscos, munam de sentido a proposição da assistência social em fortalecer a capacidade protetiva de famílias frente a pobreza.

Nesses termos, a prática do monitorar riscos e vulnerabilidades remete ao necessário aprimoramento do trabalho social com famílias. Reconhece-se, assim, que o trabalho planejado, continuado e sistematizado no que tange às desigualdades no acesso às políticas públicas, aos direitos e às condições de sobrevivência e cidadania contribui para ampliar o fortalecimento de vínculos de cidadania e, por consequência, o poder de agir de famílias. Nesse sentido, o trabalho social com famílias deve caminhar para o fortalecimento de meios de agir para o convívio familiar e comunitário, à construção de novos projetos de vida, com participação crítica no âmbito da esfera pública, como nos fóruns, conselhos e também nos movimentos sociais.

No âmbito da gestão dos serviços socioassistenciais, a produção, sistematização e aplicação de informações mediante estudos, pesquisas e diagnósticos com foco na devolução aos usuários da política de assistência social consiste em importante estratégia para o fortalecimento da capacidade protetiva de indivíduos e famílias de baixa renda. Sendo assim, os espaços dos serviços socioassistenciais têm por especificidade proporcionar oportunidades de reflexão para que famílias e indivíduos possam compreender criticamente e atuar no contexto em que se inserem. Alinhados com essa perspectiva, os resultados alcançados nesta pesquisa sinalizam a necessidade de abordagem de temas sobre as fragilidades de vínculos de cidadania nos espaços dos serviços socioassistenciais, bem como de caminhos na luta por reconhecimento de direitos.

Convém destacar, ante os resultados alcançados nesta tese, que a vigilância socioassistencial voltada à microescala dos setores censitários, orientada por metodologia capaz de captar desigualdades e heterogeneidades de territórios e famílias, tem por resultado a transformação de informações em conhecimento. Informações essas que, apropriadas por trabalhadores e gestores do SUAS a partir dos seus territórios de intervenção, subsidiam estratégias de oferta e qualificação de serviços e a articulação intersetorial. O compromisso a ser assumido por gestores e trabalhadores diante das necessidades das famílias beneficiárias do PBF exige que responsabilidades sejam assumidas no campo das atribuições da política de

assistência social. Reconhecimento esse a ser potencializado pelo diálogo intersetorial entre as diversas políticas públicas.

A intersetorialidade – horizonte a ser alcançado pela política de assistência social na proteção básica –, mais do que trabalhar com diferentes setores, exige sinergia e convergência, de modo a ultrapassar responsabilidades individuais, centrando-se fundamentalmente no campo da proteção social. Essa perspectiva abrange, sobretudo, compromissos com valores coletivos, voltados à inclusão de interesses e reconhecimento de direitos a todas as famílias que necessitam da proteção básica na assistência social, educação e saúde. Sendo assim, a proposição de fortalecer meios de agir de famílias à proteção social não se restringe às práticas interventivas na assistência social, mas abarca articulação de saberes com vistas a responder às multideterminações da pobreza, que acarretam, entre outros fatores, o descumprimento de condicionalidades pela maioria das famílias pesquisadas.

Nesse sentido, fortalecer meios de agir das famílias vincula-se a uma maior integração entre condicionalidades exigidas pelo PBF e políticas de proteção básica. Isso significa a responsabilização do Estado na provisão de políticas de proteção básica capazes de fortalecer a proteção social de famílias. Para além das exigências e punições aplicadas às famílias que descumprem condicionalidades, é preciso criar práticas interventivas que valorizem os territórios de vivência das famílias.

A partir dos resultados obtidos com a análise, norteada pela relação entre proteção x desproteção nos territórios estudados, pode-se afirmar que os serviços educacionais e de saúde, distantes das particularidades e relações das famílias com o território, são insuficientes para potencializar o acesso à proteção básica e, logo, ao cumprimento de condicionalidades. Desse modo, resguardados os limites impostos por dados quantitativos, é importante apontar perspectivas analíticas, cuja contribuição é indispensável para ampliar o escopo das investigações no âmbito das demandas vinculadas à proteção básica às famílias de baixa renda.

Na educação, estudos como o de efeito vizinhança desenvolvido pelo Observatório do Rio de Janeiro constituem importantes referências para que a escola ultrapasse os muros institucionais. Isso possibilita que a educação se lance ao desafio de compreender, para além do individual, dimensões familiares e

territoriais associadas com a baixa frequência, abandono escolar e com as dificuldades de aprendizagem – temas trabalhados, mas não aprofundados nesta pesquisa.

Destaque pode ser dado ainda às perspectivas analíticas divulgadas pelo Ministério da Educação voltadas à defesa da educação integral com intersetorialidade. Essa visão indica a integralidade tanto das necessidades de desenvolvimento da criança e do adolescente como das respostas pelas políticas públicas a essas necessidades. Essa premissa parte da concepção de que, na história da educação pública brasileira, o ensino sempre ficou a cargo de um único equipamento público: as escolas. Sendo assim, a proposta é a de inclusão no processo de ensino de diferentes situações de aprendizagem que oportunizem a ampliação da convivência, da participação na vida pública e da ampliação de repertórios, competências e habilidades para o acesso e usufruto dos serviços sociais básicos. O conceito de educação integral inclui, para tanto, cidades, espaços, bairros, recursos e acontecimentos como campo estratégico da aprendizagem. Assim, a centralidade desloca-se do indivíduo para o território e as experiências nele vividas.

No campo da saúde, estudos desenvolvidos pela Escola de Saúde Oswaldo Cruz, no Rio de Janeiro, têm sinalizado o necessário aprimoramento da vigilância em saúde, tendo em vista o desenvolvimento de práticas educativas no setor. O território, mais do que terreno para a identificação de doenças, é defendido como terreno de vida, prevenção e promoção à saúde. Considerando o campo das condicionalidades, a partir dos resultados obtidos junto às famílias pesquisadas, ressalta-se a importância de que nos serviços de saúde sejam valorizadas, para além de informações sobre condicionalidades, bem como da disponibilidade de vacinação e pesagem, práticas educativas com vistas a mobilizar famílias para a importância e os benefícios da vacinação, do pré-natal, bem como do controle de peso de crianças e gestantes.

Caminhar nessa direção implica uma maior proximidade entre serviços de saúde básica e o território, no sentido de reconhecer a dinâmica social, hábitos e costumes como determinantes de vulnerabilidades da saúde humana. O território utilizado pelas populações das áreas tomadas como referência de atuação das UBSs, como são as unidades do Jardim Universo e Cidade Alta, aqui estudadas, é,

portanto, central não só para o levantamento de dados sobre condicionalidades, mas, fundamentalmente, para o reconhecimento e intervenção planejada nas situações, contextos e vivências familiares desencadeadoras de descumprimento de condicionalidades.

A partir do estudo realizado, o fortalecimento de meios de agir de famílias, baseado na construção de informações capazes de responder por necessidades de proteção social, ultrapassa dados sobre o indivíduo, assentando-se no coletivo, portanto, nas famílias e sua interação com cada território de vivência. A construção de meios de agir das famílias pressupõe considerar a assistência social em suas especificidades e, ao mesmo tempo, sinalizar limites a serem superados nas respostas a serem aprovisionadas pelo poder estatal, bem como pela articulação com as políticas de educação e saúde.

Se caminhar nesse sentido traz o desafio de construção de olhares de proteção social, desafio maior coloca-se na série de respostas a serem dadas pelas políticas públicas de proteção básica para fazer frente ao que lhes cabe responder. A partir dessa proposição, alguns caminhos podem ser sinalizados:

- Maior integração entre coleta, sistematização e uso reflexivo das informações a partir da realidade dos territórios circunscritos pela proteção básica da assistência social;

- Construção e aprimoramento de metodologias de mensuração do território capazes de apontar ausências, mas também presenças, potencialidades de famílias e territórios;

- Proximidade entre poder público municipal e serviços territorializados de assistência social, educação e saúde no sentido de fomentar práticas intersetoriais no campo da educação e saúde em suas diversas instâncias de gestão;

- Construção de espaços de diálogo entre gestores, como conselhos e fóruns, no sentido de repensar políticas planejadas voltadas à oferta e ao reconhecimento de equipamentos e serviços públicos condizentes com as necessidades das famílias beneficiárias do PBF;

- Aproximações e integrações sucessivas entre condicionalidades do PBF e proteção social básica;

- Fortalecimento de práticas intersetoriais entre o CRAS Santa Felicidade e as escolas de ensino fundamental e médio e as UBSs;

- Construção de espaços, como fóruns e conselhos locais, em territórios de referência da assistência social, saúde e educação, tendo como foco o reconhecimento de direitos reivindicados pelas famílias aos serviços socioassistenciais, educacionais e de saúde;

- Fortalecimento de matrizes comuns voltadas à inserção nos serviços públicos inerentes às condicionalidades de temas associados aos direitos sociais, cidadania e princípios democráticos, promovendo o desenvolvimento da participação, a educação politica e potencialidades para o enfrentamento de vulnerabilidades e riscos no cotidiano.

Vencer os desafios propostos não se trata de tarefa fácil. Os limites setoriais e os acirrados processos de desigualdades sociais históricas no Brasil, expressas nos territórios intraurbanos, impõem-se como demandas a serem superadas no campo do reconhecimento de direitos à proteção básica. Entretanto, o reconhecimento de desigualdades territoriais, medidas em suas diversas escalas intraurbanas, pode contribuir efetivamente para a defesa da igualdade e da justiça social. É essa lógica que esta tese propõe como caminho para o fortalecimento da capacidade protetiva de famílias – expressão da autonomia e da liberdade diante das penúrias da pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, L. V. H. **A focalização na política social brasileira:** opostos e complementares. Texto para discussão nº 56. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento - CEDE, 2011. Disponível em: <http://www.proac. uff.br/cede/sites/default/files/TD56.pdf/acesso>. Acesso em: 28/10/2013.

ARREGUI, C.; WANDERLEY, M. A. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza. **Serviço Social & Sociedade**, n. 97, jan./mar. 2009.

BECK, U. **Sociedade de Risco**. Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BESSON, J. L. (Org.). **A ilusão das estatísticas**. São Paulo: UNESP, 1995.

BOHMAN, J. Dèlibéaration, pauvreté politique et capacites. In: ZIMMERMANN, B.; MUNCK, J. (Orgs.). **La Liberté au Prisme des Capacités**. Amartya Sen Au-Delà Du Libéralisme. Èditions Del EHESS, Paris, 2008.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Paraná - Maringá**. Síntese das Informações. 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 05/08/2013.

_____. Ministério da Educação. **Educação Integral e Intersetorialidade**. Ano XIX, n. 13, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Caderno de Informações**. Diagnóstico para Gestão Municipal. 2008. Disponível em: <aplicações.mds.gov.br>. Acesso em: 20/07/2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Caderno 1 - Capacita SUAS -** A assistência Social: Política de Direito à Seguridade Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Caderno 2 - Capacita SUAS -** Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Caderno 3 - Capacita SUAS** - Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Pesquisa Indicadores. s/d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 10/07/2013.

BRONZO, C. **Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão:** as iniciativas das cidades de São Paulo e de Belo Horizonte. Comunicação apresentada no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 2005.

_____. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento a pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Política Pública**, n. 35, jul./dez. 2010. Disponível em: <www.repositorio.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 10/02/2014.

CAMPOS, M. S.; MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **SER Social**, Brasília, n. 12, p.165-190, jan./jun. 2003.

CAMPOS FILHO, C. M. **Reinvente seu bairro:** caminhos para você participar do planejamento de sua cidade. São Paulo: Editora 34, 2003.

CASTEL, R. **A Insegurança Social**. O que é ser protegido? Petrópolis - RJ, 2005.

CHIACHIO, N. B. **A construção dos Serviços de Assistência Social como política social pública**. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, São Paulo, 2011.

COBO, B. **Políticas Focalizadas de Transferência de Renda:** contextos e Desafios. São Paulo: Cortez, 2012.

COTTA, T. **Visões de Proteção Social e Transferência de Renda Condicionada no Brasil e México**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade de Brasilia - UNB, Brasília, 2009.

COUTO, B. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: UNESCO; BRASIL/MDS. **Concepção e gestão da proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

_____; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. et. al. **O Sistema Único de Assistência Social:** uma realidade em Movimento. São Paulo: Cortez, 2012.

CUNHA, R. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do programa bolsa família. Modelo brasileiro de proteção não contributiva: concepções fundantes. In: UNESCO; BRASIL/MDS. **Concepção e gestão da proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

DAIN, S.; CAETANO, R. O Programa de Saúde da Família e a Reestruturação da Atenção Básica nos Grandes Centros Urbanos: velhos problemas, novos desafios. **Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 2002.

DOYAL, L.; GOUGH, I. O direito à satisfação das necessidades. **Lua Nova**, n. 33, São Paulo, 1994.

DRAIBE, S. **Programas de Transferências Condicionadas de renda na América Latina na America Latina** – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Política Social para além da crise. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2009.

ESCOREL, S. M. et. al. O Programa Saúde da Família e a construção de um novo modelo para a atenção básica no Brasil. **Revista Pan-americana de Salud Pública**, v. 23, n. 2-3, 2007.

EUFRASIO, A.; PIRES, F. C. P. G.; VAZ, P. I. Territorialização da Política de Assistência Social: conceitos e ferramentas que auxiliam sua compreensão. **O Social em Questão**, ano XVII, n. 30, Editora PUC-RJ, Rio de Janeiro, 2013.

FARVAQUE, N. Faire surgir des fait utilisables. Comment opérationnaliser l'approche par les capacities? In: ZIMMERMANN, B.; MUNCK, J. **La Liberté au Prisme des Capacités**. Amartya Sen Au-Delá Du Liberalisme. Èditions Del EHESS, Paris, 2008.

FERRERAS, I. De La dimension collective de La liberte individualle. L'exemple dês salaries à l'heure de l'economie de services. In: ZIMMERMANN, B.; MUNCK, J. **La Liberté au Prisme des Capacités**. Amartya Sen Au-Delá Du Liberalisme. Èditions Del EHESS, Paris, 2008.

FONSECA, A. M. M.; ROQUETE, C. Proteção Social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família. In: VIANA, A. L. D'Ávila; ELIAS, P. E. M.; IBANÊZ, N. (Orgs.). **Proteção Social** - Dilemas e Desafios. São Paulo: Hucitec, 2005.

FREITAS, E. et al. (Orgs.). **Dicionário de Termos técnicos da Assistência Social**. Belo Horizonte: ASCOM, 2007.

GAMBARDELLA, A. D. **Compartilhamento do sistema de informação entre os entes federados na construção do SUAS**. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC, São Paulo, 2011.

GIOVANELLA, L. et. al. Saúde da Família: limites e possibilidades para uma abordagem integral da atenção primária à saúde no Brasil. **Ciência & Saúde**

Coletiva, v. 14, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232009000300014&script=sci_arttext>. Acesso em: 16/08/2014.

IAMAMOTO, M. V. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Caderno FUNDAP**, n. 22, São Paulo, 2001. Disponível em: <www.fundap.sp.gov.br>. Acesso em: 15/10/2013.

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**. Capitalismo financeiro, trabalho e questão social. Cortez: São Paulo, 2008.

INOJOSA, R. M. **A gestão de políticas de desenvolvimento social:** aspectos organizacionais do aparato do Estado. São Paulo: FUNDAP, 1997.

_____. **Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/intersetorialidade_configuracao_novo_paradigma_organizacional.pdf>. Acesso em: 17/08/2013.

_____. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Caderno FUNDAP**, n. 22, São Paulo, 2001. Disponível em: <www.fundap.sp.gov.br>. Acesso em: 15/10/2013.

JUNOY-PUING, J. et. al. Programas de Transferência de renda e impactos na imunização de crianças: O Programa Bolsa Família. **Caderno de Saúde Pública**, v. 28, n. 07, 2008.

JANUZZI, P. M. Conceitos Básicos. In: JANUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil**. Conceitos, Fontes e Dados de Aplicação. Campinas: Alínea, 2001.

JUNQUEIRA, L. **Descentralização e Intersetorialidade:** a construção de um modelo de gestão municipal. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://biblioteca digital.fgv.br/>. Acesso em: 16/09/2014.

_____. **Articulações entre o serviço público e o cidadão**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma sel Estado y de la Administración Pública.

Santiago, Chile, 2005. Disponível em: <http://www. anpad.org.br/>. Acesso em: 16/09/2014.

KAIRÓS DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Mapa Social de Maringá**. Disponível em: <www.kairós.srv.br/maringá>. Acesso em: 20/11/2011.

KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, F. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidade” (Aveo). In: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Novas metrópoles paulistas:** população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Núcleo de Estudos de População/ Unicamp, 2006. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/ livros/vulnerabilidade/arquuivos/arquuivos/vulnerab_cap_3_pgs_67_94.pdf>. Acesso em: 12/01/2014.

KOGA, D. **Medidas de Cidade:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social. **Cadernos de Estudos** - Desenvolvimento Social em Debate, Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social, MDS, Brasília, 2005.

_____ et. al. (Orgs.). **Cidades e Questões Sociais**. São Paulo: Terracosta, 2009.

_____. O território para além das medidas e conceitos – a efetivação na política de assistência social. In: KOGA, D.; GANEV, E.; FAVERO, E. (Orgs.). **Cidades e Questões Sociais**. São Paulo: Terracosta, 2009.

_____; RAMOS, F. Trajetórias de Vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão publica. **Serviço Social & Sociedade**, n. 106, abr./jun. 2011.

KOWARICK, L.; ANT, C. **Violência:** reflexões sobre a banalidade do cotidiano em São Paulo. Série Debates Urbanos 2. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 1981.

_____. Sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. In: KOWARICK, L. **Viver em Risco**. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

LAVINAS, L. **Política Social no Brasil e seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade**. Barcelona, 2011.

LINDO, P. V. **Geografia e Política de Assistência Social:** Territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual Paulista - UNESP, Presidente Prudente - SP, 2010.

MAGALHÃES, E. P. Combatendo a Pobreza e enfrentando as vulnerabilidades: desafios para a articulação entre o PBF e a Proteção Básica. In: UNESCO; BRASIL/MDS. **Concepção e gestão da proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

MINAYO, S. M. C. O **Desafio do Conhecimento**. Pesquisa Qualitativa em Saúde. Rio de Janeiro: Hucitec, Abrasco, 1993.

_____ et. al. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatiatividade. Petrópolis - RJ: Vozes, 2004.

MIOTO, R. C. T. **Cuidados dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis**. Capacitação UNB - Módulo 4. Brasília, 2000.

MONNERAT; G. L.; SOUZA, G. R. Política Social e intersetorialidade consensos teóricos e desafios práticos. **SER Social**, v. 12, n. 26, 2010. Disponível em: <http:// periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewArticle/1023>. Acesso em: 14/ 09/2013.

MORAES, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Reflexões sobre a cidade, seus equipamentos urbanos e a influência destes na qualidade de vida da população. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, v. 05, n. 02, UFSC, 2008.

MUNCK, J. Qu'est-ce qu'une capacité? In: ZIMMERMANN, B.; MUNCK, J. **La Liberté au Prisme des Capacités**. Amartya Sen Au-Delá Du Liberalisme. Èditions Del EHESS, Paris, 2008.

MUNIZ, E. et. al. O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate. **Cadernos e Textos**, VI Conferência Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, Brasília, dez. 2007.

_____. Equipes de Referência no SUAS e as responsabilidades dos trabalhadores. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro, 2010.

ORIANE, J. F.; MUNCK, J. Droits sociaux et mondes possible. L'exmple du droit europèen au conge parental. In: ZIMMERMANN, B.; MUNCK, J. (Orgs.). **La Liberté au Prisme des Capacités**. Amartya Sen Au-Delá Du Liberalisme. Èditions Del EHESS, Paris, 2008.

PAUGAM, S. Abordagem sociológica da exclusão. In: VÉRAS, M. P. et. al. (Orgs.). **Por uma Sociologia da Exclusão**. O debate com Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999.

_____. **Desqualificação Social**. Ensaio sobre a Nova Pobreza. São Paulo: Educ, 2003.

_____. **Le Lien Social**. Presses Universitaire de Paris, 2008.

_____. O homem socialmente desqualificado. In: CASTEL, R. et. al. **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: Educ, 2013.

PEREHOUSKEI, N. A.; BENADUCE, G. M. C. Abrangência das unidades básicas de saúde: a percepção da comunidade nos bairros Universo e Pinheiros no município de Maringá - PR - 2001 a 2005. **Espaço & Geografia**, v. 10, n. 1, p.215-262, 2007.

PEREIRA, T. D. **Política Nacional de Assistência Social: um estudo à luz de David Harvey**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, P. A. P.; BRAVO, M. I. S. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, n. 112, São Paulo, 2012.

PIRES, F.C.G. **As faces da produção do espaço urbano na cidade de São Paulo e no Conjunto Habitacional Jose Bonifácio**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, São Paulo, 2012.

RAMOS, R. F. Cartografias sociais como instrumento de gestão social: a tecnologia a serviços da inclusão social. In: KOGA, D.; GANEV, E.; FAVERO, E. (Orgs.). **Cidades e Questões Sociais**. São Paulo: Terracosta, 2009.

RODRIGUES, A. L. **Uma análise da apropriação de instrumentos do estatuto da cidade pelo mercado imobiliário:** projeto ZEIS PAC Santa Felicidade - Maringá-PR. CD. III Seminário Nacional do Observatório das Metrópoles, p.11-23, 2011.

ROLNIK, R. Exclusão territorial e violência. **Perspectiva**, v. 13, n. 4, São Paulo, out./dez. 1999.

SANTOS, C. N. F. **Funcionamento e Capacidade**. Desigualdade Reexaminada. Rio de Janeiro/ São Paulo: Editora Record, 1992.

_____. **A cidade como um jogo de cartas**. São Paulo: Projeto Editores, 1998.

SANTOS, M. **Território e Sociedade**. Entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Record: Rio de Janeiro, 2001.

SEN, A. **Funcionamento e Capacidade**. Desigualdade Reexaminada. Rio de Janeiro/ São Paulo: Editora Record, 2001.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SENNA, M. C. M. et. al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katálysis**, v. 10, Florianópolis, 2007.

_____. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** - RBDC, n. 10, jul./dez. 2007.

SILVA, T. G. M. **A vigilância social na política de assistência social:** análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social), Universidade Estadual de Londrina - UEL, Londrina - PR, 2012.

SOARES, L. T. **O Desastre Social**. Record: Rio de Janeiro, 2003.

_____. A pesquisa sobre segregação: conceitos, métodos e mediações. **Espaço & Debates** - Estratégias gerenciais, v. 24, n. 45, jan./jul. 2004b.

_____. Bolsa Família: um programa com futuro(s). In: CASTRO, A. J.; MODESTO, L. **Família 2003-2010** – avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010a.

_____. **Desafios do sistema de proteção social**. São Paulo, 2009a. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/>. Acesso em: 16/09/2014.

SPOSATI, A. Especificidade e intersetorialidade na política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, n. 77, São Paulo, 2004a.

_____. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários e experiências. **Serviço Social & Sociedade**, ano XXVII, n. 85, São Paulo, 2006.

_____. **Horizontes da e para a Política de Assistência Social no Brasil de 2009:** elementos para discussão. Seminário Política de Assistência Social: Novos Desafios. São Paulo: FUNDAP, 2009b.

_____. **Modelo brasileiro de proteção não contributiva:** concepções fundantes. In: UNESCO; BRASIL/MDS. **Concepção e gestão da proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009c.

SPOSATI. A. Política Nacional de Assistência Social. **Comentário sobre a Política Nacional de Assistência Social.** Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília, 1997.

_____. Proteção e desproteção social na perspectiva dos direitos socioassistenciais. **Cadernos e Textos**, VI Conferência Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, Brasília, dez. 2007.

_____. **Transferência de renda para família: de política residual a direito incondicional de crianças e adolescentes**. BIEN - 2010. Painel: Programa de renda focalização e condicionalidade. São Paulo, 2010b.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 01, Florianópolis, jan./jun. 2011a.

TELLES, V. S. **Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais**. Centro de Estudos dos Direitos de Cidadania - Cenedic, 2003.

_____; CABANES, R. **Nas Tramas da cidade:** trajetórias urbanas e seus territórios. Associação Editorial Humanitas, 2006.

TORRES, Maria Guadalupe Cortés. El Equipamiento Urbano de La Educación Superior em La ZMCM. **Gestión y Estrategia**, Martes - Huesca, 2000.

VALARELLI, L. L. **O uso de indicadores e as estratégias de monitoramento e avaliação em projetos socioambientais**. Rio de Janeiro, 2008.

VIANA, A. L. d'Ávila; ELIAS, E. M. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, A. L. D'avila; ELIAS, P. E. M. E.; IBANÊZ, N. (Orgs.). **Proteção Social:** Dilemas e Desafios. São Paulo: Hucitec, 2005.

VIEIRA, E. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

WANDERLEY, L. E. Enigmas do Social. In: CASTEL, R. et. al. **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: Educ, 2000.

ZIMMERMANN, B. Capacités et enquête sociologique. In: ZIMMERMANN, B.; MUNCK, J. (Orgs). **La Liberté au Prisme des Capacités**. Amartya Sen Au-Delá Du Liberalisme. Èditions Del EHESS. Paris, 2008.

_____; MUNCK, J. La Liberté au Prisme des Capacités. Amartya Sen Au-Delá du Liberalisme. In: ZIMMERMANN, B.; MUNCK, J. (Orgs.). **La Liberté au Prisme des Capacités**. Amartya Sen Au-Delá Du Liberalisme. Èditions Del EHESS. Paris, 2008.

DOCUMENTOS ANALISADOS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senrac). **Apostila Programas Complementares**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 20/07/2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Gestão municipal do Programa Bolsa Família em Maringá. **Relatório de Condicionalidades na Educação**. Maringá, mar./nov. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Gestão municipal do Programa Bolsa Família em Maringá. **Relatório de Condicionalidades na Saúde**. Maringá, 1º semestre de 2013.

CURITIBA. Secretaria de Estado da Educação (SEE). **Projeto Pedagógico das Escolas Municipais de Maringá**. Curitiba, 2007.

_____. Secretaria de Estado da Educação (SEE). Superintendência da Educação. Diretoria de Políticas e Programas Educacionais. Coordenação de Gestão Escolar. **Programa Fica Comigo** – Enfrentamento a Evasão Escolar. Curitiba, 2009.

MARINGÁ. **Plano Diretor de Maringá**. Maringá, 2012. Disponível em: <www2. maringa.pr.gov.br>. Acesso em: 06/11/2013.

_____. SASC - Secretaria de Assistência Social e Cidadania. **Plano de Ação do Centro de Referência da Assistência Social - CRAS Santa Felicidade**. Maringá, 2012.

_____. SASC - Secretaria de Assistência Social e Cidadania. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá** (PLHIS). Maringá, nov. 2010. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br>. Acesso em: 02/12/2013.

NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP. **Relatório NEPSAS/MDS**. Produto 1. Relatório descritivo e analítico contendo avaliação junto a agentes institucionais com atuação em áreas periféricas de metrópoles sobre capacidade protetiva de famílias beneficiarias de programa de transferência de renda. Projeto PNUD BRA 04/046. São Paulo, 2011a.

_____. **Relatório NEPSAS/MDS**. Produto 2. Relatório final e sumário executivo do estudo, contendo dados e resultados da pesquisa, além de indicadores e índices

para análise da capacidade protetiva de famílias. Projeto PNUD BRA 04/046. São Paulo, 2011b.

_____. **Relatório NEPSAS/MDS**. Estudo da Capacidade Protetiva das Famílias Beneficiárias de Programas Federais de Transferência de Renda em Regiões Metropolitanas Periféricas Metropolitanas. Brasília, 2011c.

_____. **Projeto PNUD/BRA/04/046**. Relatório Painel de Indicadores para análise da capacidade protetiva da família de baixa renda residente em territórios vulneráveis de metrópoles e beneficiárias de programa de transferência de renda. São Paulo, 2011d.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2004**. PNUD, 2004. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 08/09/2014.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil**. 2013. Disponível em: < http://www.pnud.org.br/>. Acesso em: 02/11/2013.

PAUGAM, S.; SPOSATI, A. (Coord.). **Projeto Territórios urbanos e vínculos sociais:** presença no próprio bairro de recursos de proteção e reconhecimento social para fazer frente às incertezas da vida. Acordo CAPES/COFECUB n 09/2011.

LEGISLAÇÕES ANALISADAS

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dá outras providencias. Brasília, 1990.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/05/2014.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº** 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/09/2014.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto 5.209 de 17 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www. planalto.gov.br>. Acesso em: 14/05/2014.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14/05/2014.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei Complementar nº** 12.274 de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <www. planalto.gov.br>. Acesso em: 22/09/2014.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº** 12.435 de 2011. Altera a Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 06/07/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em :18/06/2014.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto nº** 7.508 de 28 de junho de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25/09/2014.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Os avanços presentes no documento sobre política nacional de assistência social**. Proposta Preliminar da Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 1997.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial nº 17 de 27 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação. Brasília, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Resolução Federal 371/2008**. Cria Serviços de Sala de Apoio (SAA). Brasília, 2008.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 373 de 2002**. Brasília, 2002.

_____. Ministério da Saúde. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Portaria Interministerial nº 2.509 de novembro de 2004**. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 649 de 2006**. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº** 2.488 de 21 de outubro de 2011. Aprova a Política Nacional de Atenção Primária em Saúde, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília, 2011.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Nacional de Atenção Básica. **Portaria nº 2.488 de 2011**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB). Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004**. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Norma Operacional Básica da Assistência Social** (NOB/ 2005). Brasília, jul./2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Instrução Operacional **Conjunta nº 26**. Brasília, 17/12/2008. Disponível em: <www.mds.gov.br/>. Acesso em: 24/09/2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Orientações Técnicas do Centro de Referência da Assistência Social - CRAS**. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Comissão Intergestora Tripartite (CIT). **Resolução nº** 07 de 10 de setembro de 2009. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Volume l. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Conselho Nacional de Assistência Social - CNSA. **Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família** – Volume I. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Portaria nº** 617 de 11 de agosto de 2010. Regulamenta normas e procedimentos para a revisão cadastral das famílias beneficiárias do PBF. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Instrução Operacional nº 36**. Atualiza a Instrução Operacional nº 29 com a incorporação das mudanças formuladas pelo Ministério da Educação (MEC) na tabela de motivos de baixa frequência escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos beneficiárias do PBF. Brasília, 21/07/2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Portaria nº** 251 de 12 de dezembro de 2012. Regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF, revoga a Portaria nº 321 de 29 de setembro de 2008. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS nº** 33 de 12 de dezembro de 2012. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/2012. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 25/07/2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Orientações Técnicas sobre o PAIF** - Volume 1. O serviço de proteção integral à família, segundo a Tipificação de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Orientações Técnicas sobre o PAIF** - Volume 2. Trabalho Social com famílias do Serviço de Atendimento Integral a Família. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Instrução Operacional Conjunta nº** 19. Brasília, 2013. Disponível em: <www.mds.gov.br/>. Acesso em: 23/09/2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Bolsa Família Informa**. Edição Extraordinária nº 411 de 2 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 15/09/2014.

MARINGÁ. Camará Municipal de Maringá. **Lei nº** 6.810 de 2005. Maringá, 2005. Disponível em: <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 20/06/2014.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Sistema Estadual de Legislação. **Lei complementar nº** 83 de 17 de julho de 1998. Curitiba, 1998. Disponível em: <www.legislacao.pr.gov.br>. Acesso em: 22/09/2014.

SITES CONSULTADOS

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 05/08/2013.

_____. Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/>. Acesso em: 21/09/2014.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>. Acesso em: 22/09/2014.

_____. Ministério da Saúde. Disponível em: <www.portalsaude.saude.gov.br/>. Acesso em: 21/09/2014.

MARINGÁ. Prefeitura Municipal de Maringá. Disponível em: <www2. maringa.pr.gov.br/saúde>. Acesso em: 20/01/2014.

_____. SASC - Secretaria de Assistência Social e Cidadania. Disponível em: <www2.maringa.pr.gov.br/sasc>. Acesso em: 05/10/2013.

_____. Secretaria de Educação e Maringá (SEDUC). Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/educacao>. Acesso em: 02/11/2013.

_____. Secretaria de Saúde de Maringá. Disponível em: <http://www2.maringa. pr.gov.br/>. Acesso em: 02/11/2013.

_____. Secretaria de Transportes de Maringá (Setran). Disponível em: <http:// www2.maringa.pr.gov.br/>. Acesso em: 15/09/2014.

PARANÁ. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes). Disponível em: <www.ipardes.gov.br>. Acesso em: 18/08/2013.

Bibliografia Complementar

BRASIL. Ministério da Educação. Educação Integral e Intersetorialidade. Ano XIX, n. 13, 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – RIO DE JANEIRO. Desigualdades Escolares. Rio de janeiro, 2010.

Escorel et al. O Programa Saúde da Família e a construção de um novo modelo para a atenção básica no Brasil. Revista Panan Salud Public, 2007.

JUNOY-PUING.J et al. Programas de Transferência de renda e impactos na imunização de crianças: O Programa Bolsa Família. Caderno de Saúde Pública v. 28, n 07, 2008.

DAIN. S; CAETANO.R. O Programa de Saúde da Família e a Reestruturação da Atenção Básica nos Grandes Centros Urbanos: velhos problemas, novos desafios. Revista Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2002.