



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

ISABELA NASCIMENTO EWERTON

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E PARTICIPAÇÃO:
Percepções sobre o contato entre a Gestão Federal e
os(as) beneficiários(as)**

Brasília – DF
2017

ISABELA NASCIMENTO EWERTON

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E PARTICIPAÇÃO:
Percepções sobre o contato entre a Gestão Federal e
os(as) beneficiários(as)**

Relatório Final de Imersão em Políticas Públicas
apresentado como trabalho final da Disciplina
“Residência em Políticas Públicas” equivalente ao
trabalho de conclusão da graduação.

Professora Orientadora: Janaina Lopes Pereira Peres

Brasília – DF
2017

Eu agradeço

Ao universo agradeço.

A nossa “familinda”, denominada como Pensão Brasil, pois todos sabem que nossa casa é a casa de todo mundo. Andréa, Paulo, Wilson, Gabriela, Milena e Janaína. A Soane e ao Daniel, os primo-irmãos que já foram da Pensão Brasil. Vocês sabem que a nossa maior força é o amor incondicional que aceita e acolhe o outro como é. Sabem também que não posso esquecer de agradecer por terem colocado fone, diminuído o volume das televisões e me permitido estudar na sala, com tranquilidade.

A oportunidade de ter sido orientada por uma mulher profundamente inteligente e incrível, Janaina Peres. Você bem sabe o que foram todas as milhares de mensagens em todas as redes sociais, sem limites para horários ou caracteres, todos os emoticons utilizados equivocadamente, todas as correções cuidadosas feitas, todas as dicas dadas e todos os desabafos acolhidos com amor.

Aos espíritos lindos que caminharam comigo no curso de Gestão de Políticas Públicas: Vini, Caio, Gustavo, Bia, Jowjow, Nara, Jegiu, Nath, William, Tainá, Diego, Cadu, Letícia, Belle, Carol, Matheus e todas as super pessoas que pude (re)encontrar e compartilhar momentos e sentimentos incríveis.

As mulheres que contribuíram intensamente pra mulher que me torno todos os dias: Lana, Juju, Carol, Dara, Tatz, Ananda e Malú. Vocês sabem que todas as mudanças que tivemos individualmente foram provocadas também por nós juntas e que eu amo tanto cada uma que às vezes eu não acho que é possível.

Resumo

Esta pesquisa investigou o tratamento dado às manifestações feitas por beneficiários(as) do Programa Bolsa Família junto à gestão federal, via Ouvidoria Social. A relevância da temática fundamenta-se em uma realidade em que a participação social - sobretudo dos segmentos mais precarizados e marginalizados - se constrói de maneira difusa, incerta e, certamente, complexa. Nesse sentido, entender como essas manifestações são acolhidas e se são ativamente escutadas, constitui o ponto de partida desta pesquisa: o que delas pode ser extraído e efetivamente aproveitado para o aprimoramento da política? Visando compreender se tais manifestações são utilizadas como dispositivos de transformação do Programa e/ou da gestão, foram quantificadas as manifestações registradas entre 2015 a 2017; identificados os caminhos percorridos por elas; entrevistados os servidores responsáveis por seu tratamento; analisado os documentos do PBF e problematizadas as noções de ‘participação social’ e ‘direito’. A partir dos dados coletados e da imersão realizada na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc e na Ouvidoria Social, ambas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), pôde-se interpretar que a partir de fatores como: a falta de alinhamento dos atores internos da Senarc e a dinâmica excessivamente procedimental no tratamento e na compreensão das manifestações indicam que essas demandas e a própria Ouvidoria Social são, ainda, subaproveitadas, no sentido de desvalorização da potencialidade de transformação que carregam.

Palavras chaves: Programa Bolsa Família; Participação Social; Ouvidoria; Ministério do Desenvolvimento Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 01- Tabelas com o quantitativo de demandas por Secretaria do ano de 2015.....	41
FIGURA 02 - Tabelas com o quantitativo de demandas por Secretaria do ano de 2016.....	41
FIGURA 03- Tabelas com o quantitativo de demandas por Secretaria do ano de 2017.....	42
FIGURA 04 - Tabelas com o quantitativo de demandas registradas na Ouvidoria por Classificação do ano de 2015.....	42
FIGURA 05 - Tabelas com o quantitativo de demandas registradas na Ouvidoria por Classificação do ano de 2016.....	43
FIGURA 06 - Tabelas com o quantitativo de demandas registradas na Ouvidoria por Classificação do ano de 2017.....	44
FIGURA 07- Fluxograma das tratativas das manifestações/Departamento do Cadastro Único – Decau.....	46
FIGURA 08 - Fluxograma das tratativas das manifestações/Departamento de Condicionalidades -Decon.....	47
FIGURA 09 - Fluxograma das tratativas das manifestações/ Departamento de Benefícios.....	49
FIGURA 10 - Fluxograma das tratativas das manifestações/Departamento de Operação.....	51
FIGURA 11 - Fluxograma das tratativas das manifestações/Gabinete da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania- Senarc.....	53

LISTA DE SIGLAS

BVG - Benefício Variável Gestante

CA - Coordenação de Atendimento

CGAC - Coordenação Geral de Acompanhamento de Condicionalidades

Deben - Departamento de Benefícios

Decau - Departamento do Cadastro Único

Decon - Departamento de Condicionalidades

Deop - Departamento de Operação

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MEC - Ministério da Educação

MS - Ministério da Saúde

PBF - Programa Bolsa Família

SE - Secretaria Executiva

SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SGD – Sistema de Gestão de Demandas

Sumário

Introdução	9
1. Referencial Teórico	12
1.1 Política Social	12
1.1.1 Políticas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina e no Caribe	13
1.2 Direitos	14
1.3 Participação Social	16
1.3.1 Ouvidoria Pública	19
1.3.2 Interfaces socioestatais	20
1.4 Descentralização e Intersetorialidade	22
2. Procedimentos Metodológicos	25
2.1 Pesquisa Documental e Bibliográfica	26
2.2 Entrevistas	26
2.3 Diário de campo e Observação Participante	27
2.4 Coleta de Dados Quanti-Quali	28
3. Principais Achados	30
3.1 Programa Bolsa Família: Um direito ou um meio de acessar direitos?	30
3.2 Ouvidoria Social: Dialogar e escutar é participar?	32
3.2.1 “Canal de Diálogo” versus Participação Social	35
3.2.1.1 Caso BVG	36
3.2.2 “Canal de Diálogo” + Participação Social	37
3.3 A linguagem e a humanidade: aspectos importantes no contato com beneficiários (as)	38
3.4 Do operacional ao relacional: sistemas operacionais e realidade intra-relacional nas áreas	40
3.4.1 Impressões e Conclusões parciais dos fluxos	54
3.5 Descentralização e intersetorialidade: efeitos internos a gestão federal e coordenação central do programa	56
4. Considerações: finais ou iniciais?	59
5. Referências Bibliográficas	62

Introdução

A desigualdade social no Brasil constitui, cada vez mais, um ponto de concordância entre pesquisadores e gestores, independente do espectro ideológico ou das inclinações socioculturais e políticas em que estão inseridos. A partir disso, diferentes alternativas são construídas e expostas por diferentes segmentos acadêmicos e políticos, para o enfrentamento dessa realidade.

Esse aspecto social provocou consequências complexas, que se enraizaram em nossa estrutura sociopolítica e econômica e que perduram até o presente, dentre as quais está a ocupação de espaços públicos e políticos por grupos hegemônicos, embora minoritários, compostos comumente por homens brancos de elevado poder econômico. Nessa realidade, o acesso à educação de qualidade e serviços básicos, no geral, estão direcionados especificamente aos segmentos que podem pagar por eles.

A ocupação hegemônica desses espaços por esses grupos, por sua vez, gerou profundas marcas nos significados atribuídos aos conceitos e nas práticas democráticas no Brasil. Esse contexto, por consequência, revela aspectos decisivos da cultura de participação de nosso país, uma vez que grande parcela da população brasileira não acessa com qualidade sequer os direitos fundamentais e os serviços básicos, como saúde, educação e assistência social, o que compromete, conseqüentemente, suas possibilidades de participação social. Além de comprometer, modifica e exige uma maior complexidade ao enxergar as ferramentas e dispositivos participativos disponíveis.

As limitações são complexas, variadas e profundamente enraizadas, e, por isso, estratégias de participação, que atendam essas realidades, são não apenas importantes, mas fundamentais, devendo, assim, ser colocadas em pauta. Antes de tudo, no entanto, é central compreender de que participação social estamos falando, suas possibilidades de conceituação e para quem estamos direcionando suas consequências e deliberações.

No Brasil e na América Latina, a Política de Transferência de Renda Condicionada foi uma das formulações mais utilizadas dentro do campo de possibilidades das políticas sociais. Conectado a este contexto, nasceu, em 2004, o Programa Bolsa Família (PBF)¹, no âmbito do então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome - MDS, reunindo programas denominados ‘Programas Remanescentes’ em um programa unificado, com o objetivo de

¹ O Programa foi criado, primeiramente, pela Medida Provisória Nº 132/2003 (BRASIL, 2003), convertido para Lei Nº 10.836/2004 (BRASIL, 2004) e regulamentado, inicialmente, pelo Decreto Nº 5.209/2004 (BRASIL, 2004).

incluir socialmente a população considerada miserável, por meio da transferência de renda direta, como estratégia de ataque imediato de situações de pobreza e fome.

O PBF, assim como outros da esfera federal, possui meios de participação e controle social. A Ouvidoria Social do MDS é um desses canais de recepção das manifestações por parte dos(as) beneficiários(as) dos programas da pasta. Por isso, essa foi a instância escolhida por essa pesquisa para investigar a configuração da participação da sociedade em nível federal. E o recorte temporal estabelecido para a análise compreende o período entre 2015 e 2017. Apesar da possibilidade de obtenção de dados de períodos anteriores, por meio de sumários executivos e de outras pesquisas realizadas, a impossibilidade de contato com servidores(as) responsáveis pela recepção e pelo tratamento das manifestações de Ouvidoria nos anos anteriores a 2015 justifica o recorte proposto.

A Ouvidoria Social registrou, de janeiro a agosto de 2017 e segundo dados do Relatório de Gestão Anual, 12.086 manifestações e, dentro deste total, 10.722 eram relativas a assuntos direcionados à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc, a responsável pelo Programa Bolsa Família, o que representa 88,71% das manifestações registradas na Ouvidoria Social. Nos anos anteriores, o percentual não teve alterações consideráveis, podendo ser considerado igualmente elevado: em 2015, 85,5% e em 2016, 85,8%. Tais números constituíram o primeiro gatilho para a reflexão sobre a relação que se estabelece ou não entre os(as) beneficiários(as) do PBF e a Senarc, responsável pela gestão do Programa no nível federal.

Importa reconhecer, no entanto, que em um universo de 13 milhões de famílias beneficiárias do PBF, segundo a Matriz de Informação Social² (BRASIL, 2006), os números relatados no parágrafo anterior não chegam a 1% das pessoas beneficiárias do programa. Os números apresentados indicam que há, proporcionalmente, poucas manifestações, mas vale lembrar que os números devem ser olhados com cautela. Se, por um lado, o baixo número de manifestações registradas poderia indicar que não há problemas na gestão e na implementação do PBF, por outro lado, esse pode ser mais um indicativo de que a esfera de participação social – sobretudo no que diz respeito ao contato entre cidadãos e a gestão federal – precisa ser bastante ampliada.

O enfoque principal desta pesquisa direcionou-se às tratativas dentro da Senarc, com relação às manifestações registradas na Ouvidoria Social sobre o PBF e com ênfase nas manifestações registradas por beneficiários(as), para investigar, a partir do contato com os(as)

² http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php

servidores(as) da Senarc que tratam diretamente estas manifestações, como são seus fluxos, suas perspectivas construídas diante das manifestações que recebem, suas concepções de participação e suas percepções quanto à existência e atuação da Ouvidoria Social.

O PBF já completa 13 anos de existência. Durante esses anos, o programa foi objeto de inúmeros trabalhos técnicos e acadêmicos. O seu alcance, porém, não abarca apenas a elite acadêmica, mas a população como um todo, por mais que alguns segmentos construam e formem opinião, embasados no senso comum que, por vezes, é construído midiaticamente. Dentre os aspectos mais estudados do Programa, destacam-se aqui: cumprimento e efetividade das condicionalidades; gênero e empoderamento da mulher; combate efetivo à desigualdade social com a distribuição de renda; estudo de políticas públicas focalizadas, redistributivas e de transferência de renda direta; seu desenho institucional; avaliações da implementação do Programa; entre outros.

O presente trabalho buscou somar às análises, estudos e avaliações já realizados a respeito do Programa, à dimensão da participação social, sob a ótica das manifestações de beneficiários(as) registradas em uma das instâncias denominadas participativas do MDS, a Ouvidoria Social. Buscar-se-á investigar o espaço ocupado, dentro do Programa, pelas manifestações registradas nessa instância. A compreensão de que se poderia utilizar as manifestações acolhidas pela Ouvidoria Social como uma fonte de informação para o aperfeiçoamento do Programa é o ponto de partida desta pesquisa, bem como a inquietação para averiguar se esta compreensão é dialógica com a realidade concreta da gestão do Programa a nível federal.

O objetivo geral foi investigar se as sugestões, elogios, solicitações, denúncias e reclamações de beneficiários(as) do PBF, registradas na Ouvidoria Social, são utilizadas para melhorias e aperfeiçoamento do Programa, no recorte temporal de 2015-2017. Para orientar e delinear a estrutura e o caminho a ser seguido no presente trabalho, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: 1. Mapear do quantitativo das sugestões, elogios, solicitações, denúncias e reclamações (manifestações) registradas por beneficiários(as) na Ouvidoria Social de 2015 a 2017; 2. Identificar os fluxos das tratativas às manifestações de beneficiários(as) dentro de cada departamento da Senarc; e 3. Identificar, no discurso dos(as) servidores(as) da Senarc e nos documentos relativos ao PBF, as noções de ‘participação social’ e ‘direito’.

1. Referencial Teórico

1.1 Política Social

Será necessário, para uma compreensão contextual, conceituar e identificar as origens e os fundamentos históricos da Política Social. Behring e Boschetti (2009, p. 25) enxergam a política social como um processo social “revelador da interação de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais”.

As condições de vida da população pobre que morava nas cidades, incluindo trabalhadores e desempregados, ainda pode ser considerada precária em nossa atualidade. Ao direcionarmos nossa visão para o século XIX, a realidade das condições é significativamente mais precária. Como Farah (2007, p. 111) afirma, a pobreza não chegou a ser considerada um problema público e social, “no sentido de se transformar em preocupação das elites e objeto de intervenção do Estado”. Os laços de proteção eram estabelecidos de maneira totalmente vertical, uma vez que a resposta dada à pobreza vinha de igrejas e sociedades beneficentes inseridas na lógica de caridade privada, e foi a partir disso que se estendeu para o espaço urbano “um padrão de relações típico do mundo rural, marcado pelo patronato, pelo favoritismo e pelo apadrinhamento”. Paralelamente a isso, os trabalhadores se organizavam solidária e autonomamente em associações que viriam a socorrê-los nos momentos de maior necessidade, criando mecanismos de proteção (FARAH, 2007). Os séculos XIX e XX, porém, não foram inteiramente isentos de ação estatal no âmbito social. Houve, na agenda pública, espaço para o debate social no que concerne à Saúde Pública e à Ordem Pública, por exemplo. Duas temáticas que atingiram ricos e pobres de maneira assimétrica e desigual.

No contexto do final do século XIX e início do XX, as forças produtivas desenvolveram-se, impulsionadas por inovações tecnológicas e organizacionais, com inspiração taylorista e fordista - as recém-gestadas formas de organização do trabalho e da produção -, e concomitante a isso, observou-se a concentração e a centralização do capital (LIMA *et. al.*, 2014). O Estado passou a ser investidor, regulador e o principal agente a assegurar que produção e consumo estivessem em convergência.

O estabelecimento das políticas keynesianas e as instituições de programas e políticas sociais, visando criar e ampliar demandas para o mercado de consumo são exemplos de fatores que se conjugaram para a culminação e o desenvolvimento do chamado *Welfare State*, ou Estado de Bem-estar Social. A crise de 29, no que concerne o desenvolvimento dessas

políticas, também foi marcante para o período, assim como o período entre as duas grandes Guerras do século, em que se registrou a ampliação das práticas intervencionistas do Estado. O “consenso pós-guerra” propiciou uma aliança entre classes, entre esquerda e direita, e a partir disso foram assegurados acordos e compromissos que permitiram a expansão desse Estado (BEHRING & BOSCHETTI, 2009).

A partir do *Welfare State*, do Estado de economia keynesiana e de suas variações de acordo com o país - Alemanha, Inglaterra ou Estados Unidos, por exemplo -, a categoria ‘Política Social’ entrou, notadamente, em voga. Behring e Boschetti (2009) abordam e analisam a Política Social com base no materialismo histórico. Compreendem as políticas sociais como produto de relações contraditórias entre aqueles que detêm os meios de produção e aqueles que vendem sua força de trabalho, resumidamente. Ou seja, tem por fundamento da Política Social o estabelecimento da Questão Social que, por sua vez, é oriunda da luta de classes.

No Brasil, especificamente, o debate a respeito de políticas sociais tem como um dos alvos expressamente prioritários o combate à pobreza, levando as políticas de transferência de renda a ocupar um lugar central nesse campo.

1.1.1 *Políticas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina e no Caribe*

Há várias discussões teóricas e autores que se debruçam a compreender se o *Welfare State* esteve presente nos países latinos e, ainda que responder a esse questionamento não seja o foco e nem a pretensão desta pesquisa, este trabalho parte da premissa de que esse Estado de Bem Estar Social não se configurou por completo nos países latinos e, ainda, de que, nestes países, houve significativas particularidades, tanto temporais quanto histórico-políticas.

Em Lima (*et. al.*, 2014) pode-se encontrar um resumo de aspectos relevantes acerca das economias da América Latina, com destaque para o período colonial e as guerras de Independência – com a importante ressalva de que outras economias mundiais já independentes, ou as próprias colonizadoras, estavam iminentemente se construindo como economias primário-exportadoras –, partindo para a Idade do Ouro e seu crescimento baseado em exportações e bens primários. Tal estudo indica que, somente na década de 1930, houve crescimento com base na produção industrial e na substituição de importações.

A partir do conhecimento sobre essas particularidades comuns à América Latina e ao

Caribe, torna-se ainda mais difícil a compreensão da Política Social, partindo da base do *Welfare State*, enxergada na concretude da história desse território sociocultural. De forma a colocar em pauta se, dentro dessa realidade de um capitalismo tardio, o Estado de Bem Estar pôde ser consolidado ou sequer cogitado. Se, os países considerados do centro levaram aos denominados países da periferia esta estrutura de Estado mais intervencionista e a própria lógica de Proteção Social.

No Brasil, de maneira mais específica, as políticas de redistribuição de renda, que transferem renda sem a obrigatoriedade de um vínculo trabalhista, datam da década de 1970, ou seja, são consideravelmente recentes. Estas políticas, por sua vez, foram oriundas de um cenário macroeconômico bastante preocupante e agravante de políticas neoliberais de austeridade e de cortes orçamentários, com consequências profundas relacionadas ao aumento da exclusão social, o que propiciou, por sua vez, terreno fértil para o debate de políticas de distribuição de renda (MESQUITA, 2007, p. 473). Vários programas da América Latina³ podem se enquadrar na categoria de ‘políticas de distribuição de renda’ e, mais especificamente, de políticas voltadas à transferência de renda direta, alguns dos quais resultaram, no início do século XXI, no Programa Bolsa Família.

A emergência de políticas sociais e a organização de um Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), em consonância com a reestruturação da democracia brasileira, a partir da Constituição de 1988 e dos espaços criados de debate e deliberação, possibilitaram que o campo da participação social surgisse no horizonte de maneira mais concreta, uma vez que houve, a partir da Carta Magna, o reconhecimento de diversos direitos sociais que alargaram, em parte, o projeto democrático no país.

1.2 Direitos

Trabalhar com a categoria de ‘direitos’ provou-se, desde o princípio, complexo, sobretudo devido à dificuldade de entender a noção de “direito” sem estar diretamente associada à Doutrina e ao “Direito” enquanto disciplina ou campo do saber. Bobbio (1992) provoca-nos quanto à possibilidade de um fundamento absoluto para tal e que se, caso constatada a possibilidade, seria também desejável tal fundamentação.

³ Exemplos destes programas que nasceram no mesmo contexto de emergência de políticas de distribuição de renda, que o PBF: Programa Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que depois é instituído como Oportunidades (México); Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM – Plan de Equidad) (Uruguai) e Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Argentina).

Para tanto, juntamente com Bobbio (1992, p. 12)

[...] partimos do pressuposto de que os direitos humanos são coisas desejáveis, isto é, fins que merecem ser perseguidos, e de que, apesar de sua desejabilidade, não foram ainda todos eles (por toda a parte e em igual medida) reconhecidos [...].

A compreensão, portanto, é de que direito é uma figura metalinguística, no sentido de ser uma linguagem normativa que fala de e sobre normas. Pois, para que um direito exista, é necessário que um sistema normativo seja constituído e que um desenho e delineamento sociocultural e político seja pontuado. E para Bobbio (1992, p. 38), “por existência deve entender-se tanto o mero fato exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação” e, ainda, a compreensão do direito está conectada à figura da obrigação.

Pode-se dizer que a correlação entre direito e cidadania reside na faceta obrigação-dever. Desse modo, a ideia de beneficiários(as), de benefício, sem a noção de direitos correspondentes, carregaria em si a negação de que a pessoa beneficiada fosse titular de um direito. A questão presente no PBF, por exemplo, reside na possibilidade de compreender o benefício como um direito em si ou como uma forma de acessar direitos, no caso, os direitos constitucionais fundamentais e básicos como vida digna, educação, saúde e/ou de assistência social.

Partir da primeira possibilidade seria afirmar que receber Bolsa Família é um direito que determinado segmento societário, definido sobretudo com base na renda, tem de receber, mensalmente, uma quantia financeira que visa a garantia de patamares mínimos de autonomia e de exercício da cidadania. Tendo como ponto de partida a segunda possibilidade, seria possível compreender o benefício financeiro como uma forma de possibilitar a determinado segmento societário, definido com base sobretudo na renda, o acesso a direitos e serviços básicos como, dentre outros, educação e saúde. A segunda possibilidade carrega a noção de transformação da realidade desses segmentos sociais, ou seja, compreendendo a existência de um segmento que precise de políticas que viabilizem a busca de autonomia mínima de maneira não natural e condescendente.

A partir dessa reflexão, pretende-se apresentar, como ponto de partida, o entendimento do PBF como uma resposta, ou uma tentativa de resposta, ofertada de maneira parcial a uma problemática multifacetada e pluridimensional, que é a pobreza. Conforme afirmaram Rego e Pinzani (2013, p. 12), “seria um erro pensar que o BF se limita a garantir a sobrevivência

material de famílias destituídas e extremamente pobres (embora isso constitua obviamente um dos seus principais méritos)”.

Outro desafio seria possibilitar à parcela da sociedade beneficiada - mas não somente a ela - modos de participar de uma política, entendendo que participação, direito e cidadania são conceitos interligados e que se relacionam de maneira dinâmica. Com isso, faz-se necessário pensar sobre participação social, primordialmente, dentro da realidade que é acessível à população atendida pelo Programa.

1.3 Participação Social

Conceituações mais específicas sobre participação social tiveram um destaque maior a partir da década de 1960, com aprofundamento na década de 1980, coincidindo, não ocasionalmente, com a época em que atravessávamos, como nação, o marco histórico que compreende o início e o fim da ditadura civil-militar brasileira. A discussão sobre o conceito de participação social, no entanto, é considerada nova nas esferas acadêmica e pública. (VIANA *et. al. apud* SANTOS, 2013). O uso clássico se refere à participação de todos os membros da *polis*, na condição de direito ou dever universal, enquanto o segundo se aplica a segmentos específicos da população: os pobres, os considerados excluídos, as ditas minorias.

Bordenave (1985, p.12) já considerava, no início da década de 1980, que a participação estava na ordem do dia por conta do “descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos”. Escreveu, ainda, que a participação oferece vantagens para ambos os lados da equação, uma vez que ela poderia ser implantada “tanto com os objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns”. Com base nesse autor, percebe-se que a ligação de participação social com controle social já era presente:

Do ponto de vista dos planejadores democráticos, a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e malversação dos fundos. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade (BORDENAVE, 1985, p 13).

A dinâmica da participação social, no entanto, para o autor, não é inata ao homem, fazendo-se necessária a compreensão das diversas forças e operações que a constituem. Bordenave (p. 51) elenca pontos que fazem avançar a compreensão dessa dinâmica, dentre eles,

destaca-se aqui a existência de um mecanismo de *realimentação* e o diálogo entre iguais. O reconhecimento das consequências e resultados dos seus atos de participação é importante e a desigualdade ou a percepção dela “conspira contra a participação”, respectivamente.

Bodernave, portanto, compreendia a participação como a contrapartida necessária e importante da consciência e reconhecimento das consequências de que os atos praticados e, o contato realizado, por exemplo, resultariam. Para o autor a associação entre participação e controle social eram naturais, de forma a não ser observado um esforço para conceitua-las separadamente. A associação automática ou compreensão estreita de participação imersa na lógica de controle e fiscalização orçamentária é, no entanto, considerada neste trabalho como nociva para a construção de um projeto político mais amplo e transformador socialmente.

Em Dagnino (2004a) são encontradas afirmações que confirmam a emergência da participação social a partir da luta contra o regime militar, destacando o papel dos movimentos sociais como fundamental. Estabelece, ainda, dois marcos importantes a serem lembrados: as eleições livres e a retirada dos outros partidos políticos – para além do bipartidarismo Arena *versus* Movimento Democrático Brasileiro – da clandestinidade, visando o restabelecimento da democracia formal; e como consequência disso, a ação conjunta entre Estado e sociedade civil.

Ainda segundo Dagnino (p. 206), a participação social convive, porém, com o medo de cooptação e com o medo de que seus sentidos sejam deslocados para o campo moral da participação solidária, para o trabalho voluntário – formas despolitizadas de participação. Para esta autora, a Constituição Federal de 1988 reserva o poder de decisão a um núcleo estratégico e inaugura uma noção de participação social que passa ao largo do objetivo de “partilha efetiva do poder entre Estado e sociedade civil” (*idem ibidem*).

A estratégia neoliberal de desarticular e desmobilizar a sociedade civil e seu avanço foram determinantes para a desorientação da cultura política, tanto no Brasil quanto na América Latina. Assim, sem debate reconhecidamente democrático, não há participação da sociedade de forma efetiva. Ao se defrontar com o debate articulado democraticamente e construído diante do regime militar, no Brasil, percebe-se um terreno fértil para contradições, que coexistem e formam um real campo de disputa, um neoliberalismo relativamente consolidado, porém não hegemônico e uma sociedade civil consolidada com capacidade de demandar agendas, inspirar e criar iniciativas democráticas e democratizantes, como os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos (DAGNINO, 2004a). Estes, no entanto, não serão trabalhados mais profundamente nesta pesquisa por não se configurarem como objeto ou foco.

Dentro do Programa Bolsa Família, observa-se que o debate acerca da participação social está, também, intimamente ligado ao do controle social. De maneira mais específica participação social é entendida na perspectiva do controle social sobre a ação governamental (BRASIL, 2010a, p. 09). É interessante destacar, ainda, que a participação é citada, na teoria, não só para o processo de tomada de decisão, como também para o próprio acompanhamento dessas políticas, “para que verifiquem o real atendimento às necessidades da população e fiscalizem, de forma permanente, a aplicação dos recursos públicos” (BRASIL, 2010a, p. 10).

Ou seja, é central retomar a ligação entre participação social e controle social, identificar se essa conexão é feita de maneira corriqueira dentro da literatura, como foi trazido no início por Bordenave (1985), ao passo que é de suma importância avançar no sentido de buscar aporte teórico mais recente que questione e problematize essa conexão que, por vezes, é feita de maneira automática e naturalizada. Cabe ressaltar que a retomada e destaque à estas questões são importantes, sobretudo, no contexto do debate e atuação das Ouvidorias, em outros contextos e outras instâncias e espaços de participação, esta diferenciação não se percebe na prática.

Outra questão necessária para esse referencial é a problematização sobre a consciência da participação a partir do reconhecimento de suas consequências e resultados, é um ponto chave e caro à análise do Programa em questão e do escopo analítico escolhido, assim como na compreensão dos achados.

Maria da Glória Gohn (2011) nos lembra que a participação social em ações coletivas é educativa, sendo capaz de gerar aprendizagem e novos saberes a partir dos diálogos que estabelecem e das negociações e confrontos que suscitam. Nesse sentido, a autora considera que a participação é uma potencial fonte de inovação e que os processos de participação são processos de caráter político-social. Souza (2006), porém, aponta três desafios principais à participação popular: a cooptação ou domesticação, também mencionada por Dagnino (*op. cit.*); a dificuldade política de colocar intenções em prática (falta de recursos, pressão de grupos influentes, resistência corporativista ou tecnocrática, etc.); e, por fim, a desigualdade, ou seja, a dificuldade de participação inerente à condição de vida da população mais pobre, uma barreira que, para ser superada, depende não apenas de trabalho conjunto, mas da colaboração do Estado.

Por isso, conclui-se importante e necessária a ampliação da compreensão de participação social de modo que nos auxilie a identificar e as várias ferramentas e configurações distintas como legítimas e igualmente importantes dentro do campo amplo e complexo que é, ou deveria ser, a participação social.

As instâncias denominadas Ouvidorias, por exemplo, tiveram fundamentação, segundo Penalva, Lima e Guimarães (2016), na interpretação do artigo 37, parágrafo 3º, da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que disciplina as formas de participação do usuário na administração pública, direta e indireta. Portanto, em texto constitucional aprovado via emenda, foi estabelecido o que pode ser considerado uma das formas de contato entre Estado e Sociedade.

1.3.1 Ouvidoria Pública

As Ouvidorias Públicas Federais são normatizadas pelo Decreto no 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS, entre outras providências (BRASIL, 2014b). São, portanto, denominadas como instâncias de controle e participação social que se responsabilizam pelo atendimento de reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios das políticas, programas e serviços ofertados pelo órgão ao qual fazem parte, com o horizonte de aprimoramento da gestão pública (MENEZES, NETO & CARDOSO, 2016).

Segundo os mesmos autores, as ouvidorias têm atuação na mediação das relações entre Estado e Sociedade e “muitas vezes, origina-se a partir de situações de conflito, demandando, portanto, análises e interações qualificadas de naturezas intra e até mesmo interinstitucional” (*idem ibidem*, p. 79). Os mesmo autores enxergam com otimismo as condições políticas e administrativas da ouvidoria de associar os princípios e propósitos democráticos com a instrumentalidade que contam ter relação tanto com a instituição quanto com o(a) cidadão(ã). Contudo, afirmam que a autonomia das ouvidorias diante das estruturas das instituições com que se relacionam é condição primordial para que este poder seja exercido plenamente.

Comparato (2016) afirma, complementarmente, que muitas ouvidorias públicas abrigam serviços de informação ao cidadão (Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida por Lei de Acesso à Informação - LAI), o que ilustra que o conceito de Ouvidoria não é fechado e que possibilita vários tipos de arranjos, o que confere autonomia a cada uma delas, no que concerne o enfoque em suas atividades e prioridades. A Ouvidoria Social do MDS é um exemplo de ouvidoria que abriga o Serviço de Informação ao Cidadão - SIC e é a responsável, dentro do Ministério, pela garantia da execução da LAI. Comparato (*idem ibidem*, p. 48) versa sobre a pluralidade da atividade de ouvidorias e os enfoques possíveis, existem ouvidorias, por exemplo, que “se restringem a atos de má administração, enquanto outras estão mais focalizadas na defesa dos direitos, ou até no combate à corrupção”.

Características como a subordinação das ouvidorias ao gestor, a escolha político-partidária de grande parte dos ouvidores da administração direta do Poder Executivo Federal, estando a sociedade ausente tanto na gestão quanto no processo de escolha do gestor (ouvidor) enfraqueceram as ouvidorias públicas e sua construção de identidade institucional, frustrando a credibilidade semelhante aos defensores de direitos que foram escolhidos por órgãos independentes e com participação social (LYRA, 2016).

A compreensão de Ouvidoria, neste trabalho, partiu da definição da própria Ouvidoria Social do MDS, conforme consta nos relatórios de gestão da Secretaria Executiva (2014 a 2016⁴), como mecanismo e instância de participação e controle social. Para somar a essa compreensão e ampliar o poder explicativo, por meio da visualização das especificidades do instrumento, as análises apresentadas nesta pesquisa foram, também, forjadas a partir do conceito de *interfaces* socioestatais (PIRES & VAZ, 2012; ISUNZA & HEVIA, 2006).

As Ouvidorias são, portanto, instâncias e instrumentos que provocam reflexões e, a depender do olhar, o deslocamento de sentido e significado é considerável. O ponto levantado aqui diz respeito a interpretação das Ouvidorias como canais de participação que não cumprem pré-requisitos estabelecidos por relevante parte do campo de construção de significados da participação social, ou, ainda, não são ferramentas que operam dentro dos mecanismos de participação convencional, porém que possibilitam um contato - no caso do MDS e do PBF, por exemplo - de classes mais marginalizadas da sociedade com o Estado.

A associação entre ouvidorias e o conceito de interface socioestatal partiu do trabalho de Cruz e Santos (2016, p. 6), autoras que consideram, em seu trabalho, as “ouvidorias públicas em seus processos relacionais com cidadãos”. As autoras afirmam, ainda, que o conceito de interface socioestatal é assertivo por aludir a canais de interlocução e diálogo. Portanto, derivo as reflexões que seguem no trabalho dessa combinação conceitual.

1.3.2 *Interfaces socioestatais*

A despeito de parte significativa e predominante dos estudos do campo de participação social terem como objeto os conselhos gestores de políticas públicas⁵, é importante a observância aos fenômenos de fortalecimento, consolidação e fomento à estruturação de “canais de interlocução social embasados em outros tipos de desenhos e contando com

⁴ Relatórios encontrados no site do TCU:
<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>

⁵ Ver Luciana Tatagiba (2004), Leonardo Avritzer (2007, 2008, 2009, 2013) e Alexander Vaz (2009, 2011)

públicos-alvo diferenciados” (PIRES & VAZ, 2012, p. 10). Estes autores expõem que, na relação Estado-Sociedade, existe uma gama de possibilidades de canais e caminhos que se diferenciam em moldes de desenhos institucionais, atores interessados e público-alvo.

Um ponto pautado por Pires e Vaz (2012), não mencionado por autores que trabalham com o conceito de ouvidoria, diz respeito ao destaque dado às ouvidorias dentro do “âmbito da negociação e de interlocução individual” (*idem ibidem*, p. 15), em contraposição a formatos institucionais no âmbito da articulação coletiva. Nos dois formatos, no entanto, é levada em consideração a diversidade de atores, de grupos de interesse, dos grupos minoritários. Abordam, ainda, a existência de canais com baixo poder de influência nos processos decisórios, mas com considerável e elevado poder informacional, ou seja, marcados pelo caráter consultivo – e não deliberativo.

Esta explicação conceitual acaba por ser a base argumentativa da utilização da abordagem de *interface* socioestatal, não além ou aquém do campo de participação social, mas podendo ser componente dele. Portanto, tais conceitos não são aqui compreendidos como antagônicos ou excludentes. Compreendo, então, a noção de interface socioestatal como uma abordagem capaz de identificar peculiaridades e abarcar mais detalhes das relações possíveis entre Estado e Sociedade. Para Pires e Vaz (2012, p. 15), o conceito de *interface* socioestatal tem:

[...] como embasamento teórico-analítico com maiores alcance e poder explicativo e de compreensão não apenas do papel, mas principalmente, das influências e impactos dos tipos de canais instituídos e concretizados pelo governo em relação tanto à sociedade quanto à própria estrutura da administração pública.

O conceito de interface compreende um espaço de intercâmbio e de conflito em que diferentes atores se encontram e se inter-relacionam, não de maneira casual, mas de forma intencional. A interface socioestatal, por sua vez, enquanto espaço de encontro entre atores estatais e não estatais, é determinada estruturalmente tanto pela política pública quanto pelos projetos sociopolíticos dos atores envolvidos (ISUNZA & HEVIA, 2006).

Pires e Vaz (2012, p. 16) consideram que com o conceito de *interface* socioestatal “é possível cercear a perspectiva de contato entre Estado e sociedade nos extremos de atribuição consultiva e de atribuição de corresponsabilização, ou cogestão”. No entanto, não parto da compreensão de que, necessariamente, o conceito restrinja ou imponha limites, mas sim que seja possível avançar e alcançar análises específicas da diversidade de realidades nas instituições e dos instrumentos, com base nos estudos mais detalhados e assertivos de *interfaces* socioestatais.

Em suma, compreender a Ouvidoria Social como instância de participação e controle social está conectado com as definições próprias da instituição. A escolha pela abordagem de *interfaces* socioestatais, por sua vez, visa acrescentar ao campo da participação uma dimensão mais detalhada e complexa dos processos participativos, suas possibilidades e pluralidade. Além disso, o conceito abarca as dimensões de negociação e conflito, que - no geral - estão presentes apenas de maneira negativa nas noções conceituais e analíticas hegemônicas de políticas públicas, de forma que a resolução de problemas e o consenso são sempre considerados um objetivo-fim. Tal abordagem possibilitou uma análise mais assertiva do objeto deste trabalho e, ainda, somou-se à ótica escolhida como ponto de partida para trabalhar conceitualmente políticas públicas.

1.4 Descentralização e Intersetorialidade

O PBF, portanto, tem um arranjo institucional que se propõe a ser construído nas noções de descentralização e intersetorialidade – ainda que em observância a realidade existam as limitações e críticas a uma centralização da gestão federal no programa.

A começar pela dimensão da **descentralização**, importa destacar que a Constituição Federal de 1988 instaura elementos democráticos na gestão das políticas públicas e faz surgir novos modelos de políticas sociais no Brasil, fundamentados nos princípios de **descentralização**, municipalização e **participação** da sociedade civil em todo o processo. Portanto, vejamos ações e procedimentos que aproximam o princípio da descentralização com o PBF: trata-se de programa nacional, desenvolvido pelos governos subnacionais, com a perspectiva constitucional de que as políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade, participe dos espaços de formulação, deliberação das diretrizes, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão das políticas.

Desta forma, o princípio da descentralização pressupõe não apenas uma descentralização administrativa, mas técnica e política, relacionada às dimensões da participação social e da relação Estado-Sociedade e ao envolvimento nos diversos momentos do *pensar* e do *fazer* Políticas Públicas, bem como da relação do Governo Nacional com os governos subnacionais.

Contudo, importa compreender o caráter complexo na relação da descentralização e da participação social, como ressalta Teixeira (2007, p. 160):

[...] o caráter democratizador ou colaboracionista não está *a priori*, mas sim

depende da correlação de forças que se estabelecem na sociedade civil e na sociedade política e entre as classes sociais. Os limites impostos a essas instâncias pelo Poder Executivo, o seu real poder e autonomia em relação à esfera governamental, e a efetivação das atribuições legais, de decisão e de controle social, dão a dimensão clara do sentido e da direção da noção de participação social que o poder visa instituir.(gripo da autora)

Mészáros (1993) nos alerta, ainda, sobre pontos a serem refletidos nos arranjos institucionais dessa relação entre descentralização e participação social, pois requer a criação de espaços e canais de participação e confronto de projetos, nos quais os sujeitos coletivos possam expressar seus interesses e demandas, orientando a administração pública no atendimento de suas necessidades básicas. O que nos leva a problematizar se esse espaço das Ouvidorias podem se configurar como um sistema alternativo de controle social, que possa garantir a plena satisfação das necessidades humanas, e possa impactar e ser levado em conta nas políticas públicas em suas diversas dimensões e formas de organização.

No que diz respeito à **Intersetorialidade**, o PBF não apresenta, em seus documentos constitutivos, ter este conceito como estruturante, mas apenas no que tange a suas condicionalidades. Enquanto Política Social, o programa envolve temas organizados em setores como: geração de renda, educação, saúde, trabalho, assistência social em vários momentos de sua existência e para explorar este conceito buscamos dialogar com Inojosa (2001, p. 102 e 103):

[...] a intersetorialidade, ou transetorialidade, é uma expressão, no campo das políticas públicas e das organizações, da transdisciplinaridade tal como tem sido discutida no campo do conhecimento científico. Por isso, convém examinar um pouco mais atentamente a transdisciplinaridade, cujas raízes se fincam na teoria da complexidade [...] A teoria da complexidade, por sua vez, trabalha com a compreensão da diversidade. Para tanto, é preciso superar a fragmentação do conhecimento, já que as cláusulas setoriais não dão conta de enxergar a diversidade.

A autora comunga da compreensão de que *intersectorialidade* é a articulação entre saberes e experiências, para a solução sinérgica de problemas complexos. A promoção de tal intersectorialidade deveria não apenas ser estimulada, mas tida como essencial para o alcance dos objetivos de políticas sociais e, nesse caso específico, do PBF, uma vez que efetiva a compreensão de multidimensões para os aspectos da pobreza.

Problematiza, ainda, a possibilidade de sinergia entre as políticas públicas e nos serviços públicos, pontuando três ideias para essa sinergia: tema, interesses e implicações. Portanto, a intersectorialidade, na dimensão das organizações, pressupõe o alinhamento dessas três ideias, na perspectiva de alcançar resultados integrados, visando um efeito sinérgico. Dessa forma, para além de transpor a transdisciplinaridade para o campo das organizações, “muito

mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional” (INOJOSA, 2001, p.103 e 105).

Inojosa (2001) corrobora em seus estudos com o conceito de rede de compromisso social que reafirma a importância da intersetorialidade como arranjo institucional inovador na atuação e na relação do estado com a sociedade, no enfrentamento dos problemas e atendimento das demandas da população:

[...] a atuação em rede de compromisso social pode ser uma parte dessa solução, pois significa que o Estado vai permeabilizando-se e abrindo-se à sociedade, trabalhando não em setores, não em cláusulas, mas com outros parceiros que também estavam fazendo o provimento de necessidades e expectativas da sociedade também com uma lógica disciplinar isolada, setorial. A rede de compromisso social – expressão usada para distinguir a natureza da rede – permite que esses atores independentes, ligados ao aparato governamental e à sociedade, sejam atraídos e se mobilizem para, juntos, trabalharem determinado problema da sociedade. (INOJOSA, 2001, p. 107)

Importa compreender que a relação da intersetorialidade com o PBF, de fato, precisa superar a ligação restrita aos aspectos das condicionalidades do programa, pois como abordado nesse estudo e dialogando com os conceitos e concepções trazidos por Inojosa (2001), os procedimentos, instrumentos e mecanismos de participação, de descentralização, pressupõe os desafio de incorporação da intersetorialidade, na medida em que reafirmam o envolvimento de diferentes atores, segmentos e setores, sejam eles do aparato estatal nos três níveis ou da relação do estado com a sociedade.

2. Procedimentos Metodológicos

Partindo de Januzzi (2016, p. 75), que mensura e estrutura os métodos da pesquisa social aplicados à avaliação de programas sociais, os métodos qualitativos, embasados em sua lógica indutiva (que parte do caso para a teoria), “compreendem técnicas pouco ou semi-estruturadas, para investigar exploratoriamente problemas complexos, pressupondo proximidade do pesquisador ao objeto avaliado”.

O método predominante na pesquisa, portanto, estabeleceu-se como indutivo, uma vez que a realidade foi estudada e aprofundada a partir dos relatos de casos sobre as manifestações e suas tratativas dentro da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e observação participante, com o intuito de construir conclusões gerais sobre participação social dentro da gestão federal do PBF.

Cabe destacar que as escolhas do lócus, do objeto e do tema deste trabalho tiveram influência da atuação profissional da pesquisadora no órgão estudado. Se, por um lado, tal atuação acrescentou à pesquisa uma percepção mais apurada e qualificada do funcionamento da área e dos procedimentos que foram investigados, por outro lado, como é afirmado ao longo desta pesquisa, nem a pesquisa, nem o pesquisador, nem o objeto são neutros, ainda que se busque a neutralidade. Não é possível a dissociação completa entre as crenças e os valores do ser humanos, que perpassam sua atividade profissional e suas visões de mundo, e a interpretação de fatos e as percepções sociopolíticas que levam a conclusões (não por isso menos científicas).

Isto posto, vale ressaltar que este trabalho utilizou-se, sobretudo, da pesquisa documental, de entrevistas e de observação participante, sistematizada por meio da construção de diários de campo, como fontes de dados. A triangulação entre os dados colhidos das três formas foi o que levou à construção das interpretações e achados apresentados. Em tempo, no âmbito da pesquisa documental, foram coletados dados quantitativos e qualitativos, a partir de relatórios gerenciais da Ouvidoria Social e a partir de uma ferramenta informacional do MDS⁶, que permitiu a identificação das famílias beneficiárias do PBF e auxiliou na fundamentação das análises dos achados da pesquisa.

⁶ http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php.

2.1 Pesquisa Documental e Bibliográfica

Segundo Fonseca (2002), a diferenciação entre pesquisa documental e bibliográfica se percebe tênue, uma vez que trilham os mesmos caminhos:

[...] A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, [...]. (FONSECA, 2002, p. 32)

Tendo por sustentação teórica essa afirmação, o presente trabalho utilizou, como métodos de análise, a compilação bibliográfica e a análise documental, ou seja, uma pesquisa documental exploratória em textos normativos do PBF, para compreender a política e, sobretudo, identificar onde e como estava estabelecida a categoria de participação social no arranjo institucional do programa. Contudo, em função do prazo de atendimento às manifestações registradas na Ouvidoria Social ter sido frequentemente citado nas entrevistas realizadas, foi necessária a busca dos normativos afetos a esta questão.

O acesso aos relatórios de gestão da Secretaria Executiva foi fundamental para a identificação das atividades realizadas e divulgadas da Ouvidoria Social, assim como para compreender qual o local e a competência delegada à área. E, ainda, a Senarc disponibilizou sumários executivos de pesquisas realizadas, manuais e apresentações com dados e informações relativos ao objeto da pesquisa.

Na perspectiva bibliográfica, foram mapeados artigos e produções científicas sobre o programa e sobre conceitos estruturantes desta pesquisa, como: política social, direito e participação social. Foram acessadas, também, plataformas e ferramentas digitais informacionais, como, por exemplo, a Matriz de Informação Social (BRASIL, 2006).

2.2 Entrevistas

Januzzi (2016, p. 81) destaca características que fazem da entrevista uma boa alternativa metodológica a ser utilizada, ao afirmar que

Existem questões sociais ou problemas de avaliação de programas em que a sensibilidade pessoal, confidencialidade ou a profundidade analítica requeridas apontam a entrevista como estratégia metodológica mais indicada.

Vale a ressalva de que o presente trabalho não enquadra-se em uma avaliação do PBF,

utiliza-se a afirmação de Januzzi para destacar aspectos interessantes e importantes da entrevista. Nesse sentido, foram realizadas nove entrevistas com servidores(as) da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e da Ouvidoria Social, que, por solicitação de confidencialidade, serão denominados alfabeticamente, de A a I. Dentre as nove entrevistas, oito foram realizadas presencialmente e uma foi realizada por telefone. O roteiro das entrevistas foi organizado de maneira flexível, levando em conta as características, o local, o perfil dos sujeitos, sua relação com o PBF e os objetivos centrais da pesquisa.

2.3 Diário de campo e Observação Participante

Segundo Macedo (2010, p. 134), o diário de campo,

[...] além de ser utilizado como instrumento reflexivo para o pesquisador, o gênero diário é, em geral, utilizado como forma de conhecer o vivido dos atores pesquisados, quando a problemática da pesquisa aponta para a apreensão dos significados que os atores sociais dão à situação vivida. O diário é um dispositivo na investigação, pelo seu caráter subjetivo, intimista.

O diário de campo, neste caso, foi produzido em cinco etapas, estipuladas dentro da disciplina de Residência em Políticas Públicas, do curso de Gestão de Políticas Públicas (FACE|UnB), com a intenção de registrar e acompanhar as evoluções da pesquisa. Nos dois diários iniciais, a dimensão descritiva dos ambientes em que se desenvolveu a pesquisa sobressaiu, enquanto nos três últimos, apresentaram-se aprofundamentos analítico-reflexivos sobre os dados coletados e sobre a disposição das informações obtidas no âmbito dos objetivos da pesquisa.

Foram realizadas cinco visitas ao edifício *The Union*, onde a Senarc está localizada, dentre reuniões de apresentação do projeto e das intenções, para realização de entrevistas, participação em eventos pontuais e uma participação em uma reunião dentre Ouvidoria Social, Senarc e Central de Relacionamento. A realização das visitas e a elaboração do diário de campo foram fundamentais, para a visualização das peculiaridades, de características sutis e, assim, as informações obtidas em conversas e procedimentos informais puderam ser captadas de forma mais qualitativa e madura.

A infraestrutura e a disposição dos ambientes físicos, os olhares, os gestos, as expressões corporais e as falas, em reação à presença de uma pesquisadora no ambiente, bem como as condutas mais abertas ou mais reticentes, diante de determinados assuntos pautados,

são exemplos de elemento observados e registrados no diário de campo, como forma de construção do olhar que será aqui apresentado. A observação atenta fez parte essencial da elaboração do diário de campo, de maneira estruturada e ativa, possibilitando à pesquisadora ter como insumo, para a discussão dos resultados, todas essas situações percebidas no cotidiano.

A observação participante propiciou, por exemplo, a compreensão de cenários que não eram explícitos ou verbalizados durante as entrevistas e, inclusive, em conversas informais. A minuciosidade de gestos, de expressões faciais e expressões coloquiais e os eventuais silêncios, durante conversas – entrevistas ou conversas informais –, foram importantes para a construção dos cenários concretos observados e vivenciados, que delinearão os achados e os resultados desta pesquisa.

2.4 Coleta de Dados Quanti-Quali

A coleta de dados quantitativos foi realizada com relação às manifestações registradas na Ouvidoria Social. Foi mapeada a quantidade de demandas registradas com os seguintes recortes: direcionadas à Senarc, com temáticas afetas ao PBF e realizadas por beneficiário(a). O recorte temporal estabelecido na pesquisa foi de 2015 a 2017 e, dentro desse recorte, foram detalhadas as manifestações pelas classificações de demandas da Ouvidoria, padronizadas pela Orientação Nº 01 de 2016 da Rede de Ouvidorias: sugestão, elogio, solicitação, reclamação e denúncia (BRASIL, 2016c).

Compreendidos os principais conceitos e procedimentos metodológicos, importa descrever o campo empírico que estruturou a presente pesquisa.

2.5 Construção do Campo Empírico

O PBF foi considerado um dos primeiros desenhos de política de enfrentamento à pobreza com amplitude nacional, segundo Campello (2013), e contou com estratégias que buscavam a promoção e a garantia de direitos básicos, como saúde e educação, com o acesso à rede de serviços dessas duas áreas. A dimensão intersetorial é observada no Programa, portanto, no campo de suas condicionalidades, com a necessidade de diálogo entre três órgãos da Administração direta federal, para a gestão do programa: o Ministério da Saúde, o da Educação e o do Desenvolvimento Social.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), de acordo com a redação do Decreto

Nº 7.332 de 19 de outubro de 2010 (BRASIL, 2010b), é responsável por coordenar, gerir e operacionalizar o Programa, e, dentre as atividades a serem executadas relevantes para o presente trabalho estão: realizar a gestão do Programa Bolsa Família; acompanhar e fiscalizar a execução do Programa; disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e execução descentralizada; entre outras. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) corresponde a área técnica específica do MDS responsável pela gestão do Programa Bolsa Família.

O Programa tem execução descentralizada e o aspecto de participação social está dentro do campo da autonomia dos entes para a viabilização. A participação e o controle social estão previstos no artigo 9º da Lei Nº 10.836/2004 (BRASIL, 2004), sendo atividades de competência das Instâncias de Controle Social (ICS), na forma de conselho ou comitê, instaladas pelo Poder Público municipal e do Distrito Federal. É desígnio da esfera federal, portanto, a gestão, direção e estabelecimento de diretrizes para a participação e controle social, segundo o artigo 4º da referida Lei. No entanto, a existência de instâncias na gestão federal capazes de abrigar manifestações por parte desses beneficiários(as) evidenciou-se como um ponto interessante a ser observado na dinâmica do Programa e sua capacidade de abarcar diferentes possibilidades de participação.

A Ouvidoria Social e Previdenciária, vinculada à Secretaria-Executiva do Ministério subdivide-se em duas Coordenações-Gerais: Coordenação-Geral da Ouvidoria Previdenciária e a Coordenação-Geral da Ouvidoria Social. Neste trabalho, é analisada, especificamente, a Coordenação-Geral da Ouvidoria Social, que será denominada apenas como Ouvidoria Social, por abrigar manifestações de beneficiários (as) do PBF – mas não só - e ser mediadora no contato com a Senarc, gestora federal.

3. Principais Achados

3.1 Programa Bolsa Família: Um direito ou um meio de acessar direitos?

“Se tivesse uma palavra intermediária entre ‘favor’, ‘ajudinha’ e ‘direito’, seria o bolsa família” (Entrevistado D)

Em pesquisa documental nos normativos do PBF⁷, o programa é exposto como uma estratégia de enfrentamento à pobreza, estando entre seus objetivos, por meio das condicionalidades de saúde e educação, possibilitar o acesso a direitos fundamentais e serviços básicos. Além disso, nas produções técnicas institucionais⁸ foi recorrente a conceituação de pobreza como um problema multidimensional, sendo uma das expressões da pobreza o acesso precário aos direitos básicos fundamentais garantidos pela Constituição. Para dialogar com o referencial trazido acrescento, ainda, que a pobreza e seus aspectos multidimensionais, sendo uma expressão da Questão Social, está presente na noção de Política Social.

Entretanto, a produção técnico-teórica do Programa não necessariamente atinge em sua totalidade os(as) servidores(as) que trabalham na gestão federal, no âmbito do MDS, em seus cotidianos operacionais e técnicos. Durante as entrevistas, pôde-se perceber noções divergentes entre as pessoas dos Departamentos, seja quanto ao campo semântico do PBF ou quanto a sua relação com direitos.

Termos como “necessitado”, em referência às pessoas beneficiárias do PBF; “canal de ajuda”, para designar a Ouvidoria; e afirmações como “requer boa vontade” para “ajudar” (as pessoas beneficiárias), denotam entendimentos que andam na contramão da compreensão de participação social em sentido ampliado e da compreensão de acesso a direitos. É interessante notar como as expressões “favor” e “ajudinha” são frequentemente utilizadas pela grande mídia e pelo senso comum, de forma pejorativa, com o intuito explícito ou velado de inferiorizar e desprezar o Programa, esvaziando-o de legitimidade e questionando sua necessidade.

A presença destas expressões indica que ainda persistem, mesmo que partindo de falas pontuais, uma perspectiva paternalista. Por isso, a noção de direito está consideravelmente desconectada de concepções relacionadas à autonomia e ao empoderamento dos sujeitos, por exemplo. A compreensão que é percebida por expressões e discursos como esse tangencia a

⁷ Conforme consta nas referências ao final do trabalho, no quadro de dispositivos legais do PBF acessados.

⁸ Em produções como **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ipea, 2013 e **O Brasil Sem Miséria**, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2014.

leitura de cidadania dentro do campo da ‘caridade’ ou até da ‘solidariedade com os pobres’. Para tanto, a produção teórica de Evelina Dagnino (2004) corrobora com esta análise, que compreende os deslocamentos de sentido e versa sobre a confluência perversa presentes nestes discursos – entendendo o conceito de direito dentro de cidadania, por exemplo. A autora afirma que:

Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes”, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada. (p. 211)

As expressões utilizadas e o discurso, portanto, foram interpretados como uma tentativa - mais ou menos consciente - de despolitização da temática de direito, de participação social e de cidadania, como parte de um projeto político, não estando salvos ou neutros diante da realidade.

Uma pesquisa encomendada pela Senarc (BRASIL, 2015b) sobre linguagem e comunicação, indica, nos resultados presentes em seu sumário executivo, que os termos “necessidade” e “direito” eram relacionados, ainda, diretamente com as “mães” e as “crianças”. É uma questão significativa para enxergar o campo de significados e linguagem dos(as) beneficiários(as) quanto ao PBF e recebimento do benefício:

Destaca-se a noção de que é uma ajuda para os “pobres”, particularmente que é “uma ajuda do governo para as mães cuidarem dos seus filhos”. As referências ao Bolsa Família como um direito de modo espontâneo foram bastante reduzidas, assim como aparece na obra Vozes do Bolsa Família. Muitas vezes a referência a direito era induzida pela pergunta se as pessoas achavam ser o Bolsa Família um direito ou uma ajuda. Além disso, essa defesa do direito era feita com base no argumento de que as pessoas tinham “necessidade” e precisavam ser ajudadas pelo “governo”. (BRASIL, 2015b, p. 11)

Os resultados da pesquisa apresentada retomam a necessidade de frisar que não só na gestão federal a perspectiva paternalista do programa está presente, mas também, ou principalmente, a própria rede de beneficiários(as), que ocupa lugares precários na estrutura social brasileira, tem enraizado e naturalizado essa visão. A perspectiva, no entanto, não é nova e, infelizmente, tampouco inadequada para compreender muitas de nossas raízes históricas do campo político eleitoral do Brasil.

Em contraposição a isso, verificou-se, em uma das entrevistas realizadas para os fins

desta pesquisa, uma nítida problematização quanto à noção de PBF como direito. Quando colocada a provocação sobre se “os beneficiários se manifestam pelo seu direito de receber o benefício” – relativa às manifestações que são registradas na Ouvidoria, como reclamações de não recebimento ou de bloqueio ou cancelamento indevido do benefício –, o entrevistado D resumiu seu pensamento com a expressão: “se tivesse uma palavra intermediária entre ‘favor’, ‘ajudinha’ e ‘direito’, seria o bolsa família”.

Cabe aqui a observação de que o contato realizado foi com servidores(as) dos Departamentos da Senarc e, ainda que não falem por todas as pessoas que trabalham na área, suas falas e discursos representam parte importante do significado do trabalho realizado. A compreensão é, portanto, de que a instituição e a gestão são compostas por pessoas, ou seja, não são neutras, têm “vida própria”, não podendo ser descolada das pessoas que trabalham nela, com seus *backgrounds* sociopolíticos, econômicos e pessoais.

Dito isto, nas entrevistas, conversas informais e na observação dos ambientes não foi percebido um alinhamento nem ideológico nem conceitual entre os departamentos, quanto ao campo de compreensão do que seja direito e sua relação com o PBF. O que ocorreu, na verdade, foi a constatação de conduta díspar entre os(as) servidores(as) de cada área. Ou seja, os dados coletados por meio das entrevistas “pendularam” da associação naturalizada do beneficiário com o “necessitado” ao discurso preocupado em problematizar a ideia do benefício em si como direito, acentuando que o PBF incentiva o acesso a serviços básicos, que são direitos fundamentais.

Vale mencionar, ainda, a ausência de falas direcionadas a essa noção e a falta de comentários diante das provocações quanto à questão da compreensão de direito que, por vezes passava despercebida. Não parecendo ser, portanto, uma preocupação ou uma conexão automática na tratativa cotidiana das manifestações de pessoas beneficiárias, que são encaminhadas pela Ouvidoria Social.

3.2 Ouvidoria Social: Dialogar e escutar é participar?

“Efetivar a participação é transformar a gestão através da escuta.” (Entrevistado I)

Um dos pontos considerados mais ricos dentre os achados desta pesquisa, foi a espontaneidade com que emergiram das entrevistas as diferentes nuances em torno da

participação social e das possibilidades de compreensão deste campo. Expressões como “depende” e “isso é relativo” ilustraram a preocupação dos entrevistados em situar ‘adequadamente’ sua perspectiva, o que demonstrou, ainda, ciência de que o significante “participação social” pode ter significados diversos.

Os achados quanto à compreensão de participação social e o local que ocupa a Ouvidoria nesse campo fluíram para, basicamente, duas concepções: dentro da Senarc, as entrevistas revelaram uma visão quase unânime da Ouvidoria como canal de diálogo e atendimento. A centralidade da questão reside em compreender: a) se ‘canais de diálogo’, ‘atendimento’ ou ‘escuta’ estão no campo da participação e das instâncias participativas; b) se revelam uma noção ampla ou demasiadamente estreita de participação social.

A participação social não aparentou, de modo geral, estar presente no campo de construção de significado do ambiente cotidiano de servidores(as) que foram entrevistados, pois, apenas quando foram provocados a observar este aspecto, é que passaram a conjecturar sobre ele. Uma hipótese construída a partir dessa realidade observada relaciona-se ao fato de que a participação social e o controle são competências delegadas aos municípios e ao Distrito Federal, conforme dispositivos legais do PBF, o que demonstrou influenciar na dissociação entre a rotina da gestão federal e o aspecto participativo.

Somado a isso, os relatos de insatisfação referentes ao quantitativo de manifestações que são encaminhadas pela Ouvidoria para as áreas tiveram destaque em duas das sete⁹ entrevistas com pessoas das áreas técnicas. Entendo e associo tais insatisfações a um perfil que encara as manifestações como demandas que atrapalham a rotina de atividades e que encaram a Ouvidoria como uma “Caixinha dos Problemas” (Entrevistado H) e para esclarecer e esmiuçar melhor este entendimento, será necessário contextualizar de maneira mais detalhada o funcionamento da Ouvidoria.

As manifestações chegam na Ouvidoria por meio de quatro canais de entrada diferentes: telefonia, carta, formulário eletrônico e atendimento presencial. O 1º nível da Ouvidoria recebe as manifestações de telefonia, que, por sinal, é o canal de entrada mais utilizado por beneficiários (as), correspondendo a 66% das demandas, em 2015; 74% em 2016; e 81%¹⁰ em 2017. O 2º nível recebe as manifestações por carta, formulário eletrônico e atende, presencialmente, a população que se desloca até a Esplanada dos Ministérios, em

⁹ Foram realizadas nove entrevistas no total, sendo que sete delas foram com pessoas das áreas técnicas da Senarc.

¹⁰ Percentuais obtidos em relatórios gerenciais produzidos pela Ouvidoria, até outubro de cada um dos anos citados.

Brasília. O 3º nível é responsável por monitorar as respostas que estão sendo dadas às demandas e o atendimento realizado: é o nível em que fica o corpo de servidores da Ouvidoria (5 servidores), enquanto no restante dos níveis os serviços são completamente terceirizados.

Conforme informações obtidas com a Ouvidoria, as manifestações que são respondidas diretamente pela equipe da Ouvidoria são, em sua maioria, referentes a consultas sobre benefício. Isso é possível pelo fato de a equipe do 2º nível ter acesso a sistemas do Programa Bolsa Família, o que proporciona maior agilidade de atendimento e faz com que não seja necessário encaminhar 100% das demandas para serem respondidas na Senarc. Segundo dados de relatórios gerenciais semanais produzidos pela equipe do 2º nível, em outubro deste ano, foram registradas 1.518 demandas, com temáticas relacionadas à Senarc, sendo que 1.033 foram tratadas diretamente pela Ouvidoria, sem necessidade de encaminhamento para áreas técnicas¹¹, e foram respondidas diretamente pela equipe do 2º nível. Somente 485 demandas foram encaminhadas para a Secretaria, o que equivale a 31,95% do total.

Fundamentando a análise, portanto, nos dados expostos, o comportamento diante do quantitativo de demandas conta com variáveis complexas para sua explicação, como a falta de servidores que possam lidar, exclusivamente, com estas manifestações, o acúmulo de funções e a sobrecarga na rotina, devido ao reduzido número de pessoas no setor. Porém, como compreensão explicitada ao longo deste trabalho, todas estas questões fazem parte de um contexto sociopolítico maior, vinculado à conjuntura nacional, que pode indicar que esta temática não é compreendida como prioritária e que, por isso, estas atividades são as primeiras a serem precarizadas diante de um cenário de crise.

Contudo, como dito anteriormente, há considerável disparidade entre as áreas, na maneira de enxergar as manifestações que chegam, de tratá-las e de encaminhá-las. Há departamentos com maior descentralização da função de dar respostas às demandas, como há departamentos com centralização em uma só pessoa das demandas de um setor inteiro.

Não por coincidência, a visão de participação social e a maneira de dar encaminhamentos às manifestações são igualmente diferentes, assim como os discursos e expressões utilizadas nas falas demonstram a percepção sociopolítica diante do Programa - como exemplificado no tópico anterior quanto à noção de direito. O termo “canal de ajuda”, por exemplo, se associa ao raciocínio que localiza os beneficiários no campo dos

¹¹ Áreas técnicas, correspondentes às Secretarias que gerem ações, programas ou políticas do Ministério, são: Secretaria Nacional da Assistência Social; da Segurança Alimentar e Nutricional; de Renda de Cidadania; de Promoção do Desenvolvimento Humano e Secretaria de Inclusão Produtiva.

“necessitados” que, por sua vez, estão conectados a uma noção de Estado “caridoso” e paternalista.

Neste sentido, temos percepções que se dividem entre ver a Ouvidoria como “Canal de Diálogo”, dissociado da noção de “participação efetiva”, e como “Canal de Diálogo” e de participação social, sem antagonismo entre as noções de diálogo ou escuta e de efetividade da participação.

3.2.1 “Canal de Diálogo” versus Participação Social

Dentro da primeira divisão, foram percebidos dois comportamentos de gestão diante das manifestações: o primeiro indica a mecanização e a automatização do tratamento às demandas, carregado de um pensamento voltado à resolução e ao atendimento objetivo das manifestações, em um modelo “demanda resolvida, próxima demanda”, com aparente dissociação entre demanda e beneficiário; o segundo, diferencia-se fundamentalmente do primeiro por conta de não dissociar demanda e beneficiário, compreendendo cada demanda como importante para cada beneficiário e, por isso, importante para o programa, o que resulta, aparentemente, em tratamentos mais empáticos e humanos. Este último comportamento permite que as demandas sejam tratadas com atenção e utilizadas como alertas para mudanças de procedimentos internos e, quando necessário, para fomentar contatos com as gestões descentralizadas e intersetoriais. Mesmo assim, nenhum das visões parece considerar as manifestações dos beneficiários junto à Ouvidoria como expressões de participação social.

O segundo comportamento baseia-se na compreensão de que a participação só se efetiva quando é consciente. Ou seja, quando o sujeito que participa está consciente de ocupar um local de fala e de ser capaz de provocar e enxergar mudanças a partir do contato feito.

As manifestações podem impactar positivamente no programa a partir de mudanças internas, pequenas e simples a partir de gestores que demonstram ter essa preocupação em seu campo de significados e atuação. Para que isso se efetive, no entanto, não se percebeu necessário a consciência de participação por parte dos (as) beneficiários (as), por exemplo.

Na mesma entrevista em que foi relatado o caso do Benefício Variável Gestante (BVG) abaixo apresentado, foi observada também a compreensão de que só há participação efetiva quando existe a consciência por parte de quem participa. Há duas hipóteses delineadas diante desse cenário, portanto: a não consideração das pequenas mudanças de fluxo provocadas pelas manifestações como aprimoramento do programa e de sua gestão; ou a ausência de consciência das transformações provocadas no programa e na gestão é obstáculo para que se considere

efetiva a participação, ainda que o entendimento seja de que os(as) beneficiários(as) estão sendo escutados.

Apresentamos, ainda, o relato sobre o caso BVG em que perceberam aspectos, por exemplo, como a utilização das manifestações como insumo de informação, para identificação de gargalos, para modificação de fluxos internos.

3.2.1.1 Caso BVG

O BVG é um benefício implementado pelo Decreto 7.494/2011 (BRASIL, 2011), concedido às mulheres gestantes que estão no PBF, para complementar a renda e auxiliar nos gastos com a gravidez. Para seu recebimento, as mulheres precisam ir até um posto de saúde, para comunicar a gravidez e para que sejam registradas nos sistemas da rede de saúde como gestante. Uma vez ao mês, esses dados são baixados dos sistemas das redes de saúde, repassados ao Ministério da Saúde (MS) e, então, ao Departamento de Condicionalidades – Decon, da Senarc, que, a partir do cruzamento entre as bases e as informações do sistema, comunica ao Departamento de Benefícios – Deben, da Secretaria, mesma que faz o repasse à Caixa Econômica Federal (CEF), para que o valor do benefício seja liberado para as mulheres com marcação de gravidez.

Anteriormente, as demandas sobre o BVG chegavam à Senarc pela Central de Relacionamento, outro canal de atendimento do MDS, mas, refletindo sobre as origens e causas de aumentos de demandas e sobre o que poderiam fazer para melhorar esse fluxo e atender de forma mais efetiva as beneficiárias que estavam registrando manifestações, a equipe do Decon propôs alterações na rotina.

Sendo assim, buscaram munir as atendentes do 1º e 2º níveis da Central com uma listagem, atualizada mensalmente, de beneficiárias que estão com marcação de gravidez, com uma capacitação rápida e básica sobre o funcionamento desse Benefício em específico. Essa listagem foi obtida no contato com o MS, uma vez que o Decon não tem contato direto com as redes de educação e saúde, por acordo com os outros Ministérios que gerem as condicionalidades do PBF.

Uma mudança central no fluxo foi o envio dessas manifestações para a Ouvidoria, ou seja, chegavam à Central de Relacionamento e eram encaminhadas para a Ouvidoria Social. As manifestações encaminhadas para a Ouvidoria eram somente dos casos em que a beneficiária não estava na listagem disponibilizada para a equipe da Central e que, por isso, exigia outros encaminhamentos. A mudança foi motivada por conta de a Ouvidoria Social ter prazo

recomendado em instrução normativa (BRASIL, 2014c), o que asseguraria um tratamento prioritário às demandas que chegassem.

Foi relatado que houve mudança no tempo em que as beneficiárias levavam para ir até o posto identificar a gravidez. Ou seja, a ação realizada pelo Decon, para alterar fluxos e procedimentos internos, provocou efeitos positivos para a política - ainda que em proporção considerada pequena.

Eu acho que, graças a essa ação, as pessoas podem começar a ver que as coisas estão se resolvendo, assim, vai na propaganda do “boca a boca”.
(Entrevistado D)

O caso endossa a contradição existente entre o conceito de participação social exposto e a realidade praticada. Isto resulta de uma noção de participação social, por parte dos(as) servidores(as), que não abarca sua complexidade e não amplia seus horizontes conceituais para compreender os fenômenos participativos de maneira que classifico como menos ortodoxa e menos homogênea. A interpretação de que é necessário ampliar a compreensão de participação social, principalmente dos segmentos marginalizados e que são público-alvo do PBF pode ser fundamentada, portanto, neste caso detalhado.

3.2.2 “Canal de Diálogo” + Participação Social

Esta segunda visão que se percebeu aproxima-se da hipótese construída ao longo da pesquisa. Características observadas em relatos dos entrevistados exemplificam como uma tratativa mais atenciosa às manifestações dos beneficiários pode auxiliar em processos internos, seja de departamentos específicos, seja da Secretaria como um todo, afetando, em alguma medida, a gestão federal da política. A capacidade de leitura e análise de cenário, a partir de mudanças na quantidade ou conteúdo das manifestações que chegam, possibilita um mapeamento de possíveis gargalos na política e maior proatividade, para identificar as possibilidades de atuação da gestão federal diante das situações expostas.

Estas características destacadas constituem um achado importante para a pesquisa, uma vez que ilustram como as manifestações podem constituir uma ferramenta importante de alerta e de acompanhamento da política. Indicam que a participação social ocorre mesmo sem a consciência plena, por parte dos sujeitos da participação que, neste caso específico, são as pessoas beneficiárias do PBF.

Como mais um obstáculo à participação social, o argumento utilizado por entrevistados

teve relação também com a falta de consciência coletiva de participação nos processos, partindo da alegação de que as manifestações de Ouvidoria relatam casos muito pessoais e interesses bastante individuais. Utilizo uma afirmação obtida em uma das entrevistas, a partir da provocação quanto à configuração da Ouvidoria enquanto canal de participação:

[...] Às vezes nem sempre a questão da individualização é o problema de uma pessoa só. [...] mas isso [referindo-se a um exemplo dado anteriormente pelo entrevistado] pra chegar aqui teve que chegar por uma pessoa. Por isso, eu acho que eles fazem as duas coisas, porque embora sejam questões muito pessoais e individuais, no final das contas acabam nos alertando também em relação a sistemas, a nossas próprias instruções operacionais.... Porque quando a gente responde isso, normalmente eles procuram a gestão municipal e transmitem isso que a gente falou, então acaba atendendo um número maior de pessoas” (Entrevistado F).

A menção quanto à transmissão do que é repassado pela gestão federal, em suas respostas, às gestões municipais e o compartilhamento de informações entre outras pessoas beneficiárias foi um aspecto citado em outras duas entrevistas acerca da visão de que a gestão federal é o último canal a ser procurado pelos (as) beneficiários (as) - este, um ponto unânime entre os entrevistados. Vale ressaltar que a Ouvidoria Social não é o único canal para entrar em contato com o MDS, tampouco com a própria gestão federal do PBF, a Central de Relacionamento é um deles e o canal que foi recorrentemente citado nas próprias entrevistas.

Cabe aqui destacar que referente à Ouvidoria Social, houve considerações que a efetividade da participação social está mais ligada ao potencial transformador da informação e contato realizado do que com a consciência do ato de estar participando e aqui, novamente, vale à pena esclarecer que não são apenas referentes às manifestações registradas na Ouvidoria Social. A construção de um cenário ideal parece confluir para uma instância que tenha permeabilidade e capilaridade suficientes, para transformar as informações obtidas e registradas a partir do contato com as pessoas, beneficiárias diretas dos programas, por exemplo, em insumos transformadores da gestão da política.

3.3 A linguagem e a humanidade: aspectos importantes no contato com beneficiários (as)

“Destaca-se a noção de que é uma ajuda para os “pobres”, particularmente que é “uma ajuda do governo para as mães cuidarem dos seus filhos” (BRASIL, 2015a, p. 11)

Este tópico tem como intenção central abarcar um pouco mais as perspectivas das

pessoas beneficiárias e, para tal, foram utilizadas duas pesquisas encomendadas pelo Comitê de Participação Social da Senarc: a “Pesquisa Linguagem e Comunicação entre a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc e os Beneficiários do Programa Bolsa Família e Inscritos no Cadastro Único”(BRASIL, 2015a) e a “Pesquisa com Grupos Focais de Beneficiários do Bolsa Família para Qualificação de Cartas e Mensagens” (BRASIL, 2014a). Este Comitê de Participação ainda existe, porém não está ativo no sentido de proposição de atividades e, vale lembrar que, antes de ser Comitê, foi um Grupo de Trabalho iniciado no Departamento de Condicionalidades – Decon, da Senarc, conforme relatado em entrevista.

As pesquisas foram realizadas no ano de 2014¹² e, apesar de não se enquadrarem no recorte temporal estabelecido por esta pesquisa, foram essenciais para a aproximação com a realidade dos(das) beneficiários(as). Ambas foram desenvolvidas a partir da relação com linguagem e comunicação, tendo como objetivo comum o aperfeiçoamento e a qualificação da forma de comunicar a partir do linguajar utilizado.

A perspectiva de comunicação interpessoal, do repasse de informações entre beneficiários das respostas da Ouvidoria, citadas no subtópico anterior, foi também abarcada na pesquisa linguagem e comunicação e os beneficiários do PBF (BRASIL, 2015a), porém foi percebida de maneira fragmentada inviabilizando que chegassem a alguma conclusão qualificada sobre como essa comunicação interpessoal ocorre e é efetivada.

Essa forma de comunicação emergiu como uma primeira tentativa de informações entre pares, antes de se recorrer aos considerados responsáveis por essas informações no nível da administração municipal. Esse tipo de troca de informação nunca foi aprofundado pelas pessoas e os conhecimentos partilhados considerados pouco claros. (BRASIL, 2015a, p. 05)

Outro ponto abordado nas pesquisas, e que está em confluência com todas as entrevistas que realizei neste trabalho, refere-se à preocupação em utilizar linguagem simples e direta, denominada “linguagem cidadã”, o que é, vale ressaltar, uma bandeira também defendida pela Ouvidoria Social do MDS. O ponto crítico reside na questão entre passar o máximo de informação possível ou apenas as informações consideradas essenciais, de maneira curta e direta. As conclusões nas pesquisas apontam para a simplificação, não só da linguagem como também da informação passada. No entanto, este continua sendo um impasse observado na realidade dos (as) servidores (as) que tratam as manifestações recebidas. Seja qual for o entendimento e a compreensão de direito ou de participação, a preocupação quanto a este

¹² A pesquisa sobre linguagem e comunicação foi realizada em 2014, com publicação em 2015.

aspecto é presente.

Além disso, vale retomar algumas reflexões de Evelina Dagnino (2004), citada no primeiro subtópico deste capítulo, acerca da existência de uma crise discursiva, para sustentar que as palavras e as expressões utilizadas nos discursos remontam a noções enraizadas que ilustram pontos, muitas vezes, nocivos e que devem ser problematizados.

[...] determinadas versões das noções que destacamos aqui como temas principais da confluência perversa – sociedade civil, participação e cidadania – ao mesmo tempo encontram raízes e produzem ecos na lenta emergência de uma cultura mais igualitária que confronta as várias dimensões do autoritarismo social da sociedade brasileira. Outras reiteram sob novas roupagens as visões de uma democracia elitista e restrita que têm caracterizado o projeto dominante nessas últimas décadas. (DAGNINO, 2004, p. 199)

Neste sentido, não é só a linguagem utilizada na comunicação com beneficiários (as) que fazem contato com a Ouvidoria que deve ser ponto de preocupação, mas também a linguagem que está sendo utilizada para se referir às pessoas beneficiárias e o que ela tem a potencialidade de revelar. Não só sobre a forma como o (a) beneficiário (a) é percebido (a) pela gestão federal, mas como o programa é absorvido pelas pessoas que compõem sua gestão cotidiana e operacional, pois tais percepções e comportamentos são, por si só, atos políticos.

A pesquisa referenciada neste tópico tem em seus achados, inclusive, que “estes sujeitos [as pessoas beneficiárias] estão demandando uma relação menos verticalizada onde a reivindicação de direitos é acionada com base no idioma da atenção e do respeito marcadamente personalizada” (BRASIL, 2015a, p. 16).

3.4 Do operacional ao relacional: sistemas operacionais e realidade intra-relacional nas áreas

Vale a pena iniciar este tópico ressaltando que o número de manifestações registradas na Ouvidoria não sofre grandes alterações durante os anos de 2015, 2016 e 2017 (até o mês de agosto), assim como a proporção de manifestações divididas por Secretaria/Programa demandado, conforme demonstrado pelas figuras 01, 02 e 03, abaixo.

FIGURA 01- Quantitativo de demandas por Secretaria do ano de 2015

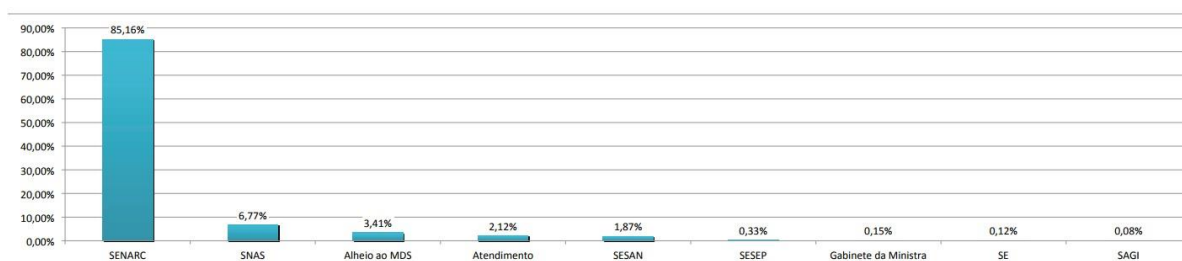
Processos registrados na Ouvidoria por Secretaria/Setor. A Secretaria SENARC, tem o maior índice de manifestações com 85,16%.

Demandas registradas por Secretaria/Setor

Secretaria/Setor	2015												Total	%
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro		
SENARC	949	1 054	1 497	1 077	1 143	1 345	1 425	1 407	1 447	1 414	1 233	880	14 871	85,16%
SNAS	72	63	153	113	91	106	84	86	120	158	98	38	1 182	6,77%
Alheio ao MDS	37	28	74	38	62	66	59	58	47	43	49	34	595	3,41%
Atendimento	16	18	26	12	23	35	34	47	51	44	39	25	370	2,12%
SESAN	25	22	39	22	22	31	19	23	36	31	35	21	326	1,87%
SESEP	7	4	9	4	13	0	4	8	1	1	4	2	57	0,33%
Gabinete da Ministra	1	0	0	1	0	1	0	1	12	6	4	0	26	0,15%
SE	1	0	4	3	2	0	2	2	1	3	0	3	21	0,12%
SAGI	0	0	1	2	1	0	0	1	5	3	0	1	14	0,08%
Total	1 108	1 189	1 803	1 272	1 357	1 584	1 627	1 633	1 720	1 703	1 462	1 004	17 462	100,00%

Fonte: Dados extraídos do Sistema de Gestão de Demandas - SGD

Percentual dos processos registrados na Ouvidoria por Secretaria/Setor



Fonte: Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria (BRASIL, 2015b).

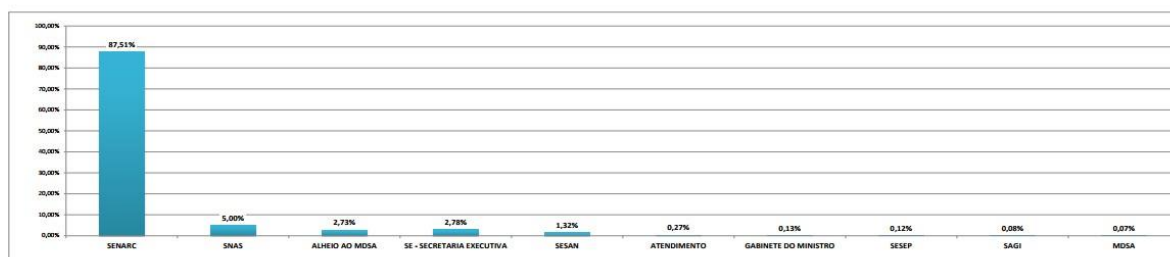
FIGURA 02 - Quantitativo de demandas por Secretaria do ano de 2016

Demandas registradas na Ouvidoria contendo assuntos relacionados às Secretarias/Programas do MDS – 2016

Secretaria/Setor	2016												Total	%
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro		
SENARC	859	864	1 180	1 061	1 269	1 236	1 229	1 240	1 203	1 591	1 565	1 432	14 729	87,51%
SNAS	65	57	106	87	63	64	65	57	56	100	69	52	841	5,00%
ALHEIO AO MDSA	26	24	35	25	24	91	104	48	16	26	22	18	459	2,73%
SE - SECRETARIA EXECUTIVA	1	9	44	34	41	58	59	61	28	40	50	43	468	2,78%
SESAN	14	9	28	24	14	24	11	22	30	23	10	14	223	1,32%
ATENDIMENTO	23	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45	0,27%
GABINETE DO MINISTRO	3	0	2	1	5	1	5	0	0	2	2	1	22	0,13%
SESEP	3	0	3	1	2	1	1	2	1	2	2	2	20	0,12%
SAGI	1	2	1	1	2	0	1	2	2	0	1	0	13	0,08%
MDSA	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	3	1	11	0,07%
Total	995	987	1 399	1 234	1 420	1 475	1 475	1 432	1 340	1 787	1 724	1 563	16 831	99,93%

Sistema de Gestão de Demandas - SGD

Percentual de demandas registradas na Ouvidoria que tratam de assuntos relacionados às Secretarias do MDS – 2016



SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, responsável pela Gestão Federal do Programa Bolsa Família e Cadastro Único.

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social, responsável pela Política Nacional de Assistência Social.

ALHEIO AO MDS - Demandas que não são de competência do MDS.

ATENDIMENTO - Demandas relacionadas ao atendimento prestado pela Central de Relacionamento do MDS e Ouvidoria

SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável pelos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional, tais como: PAA - Programa Aquisição de Alimentos e CISTERNAS.

SESEP - Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, responsável pela Gestão Federal do Plano Brasil Sem Miséria.

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, responsável por realizar pesquisas, desenvolver estudos e instrumentos para auxiliar a gestão e o aprimoramento das ações e programas do MDS.

Fonte: Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria (BRASIL, 2016a)

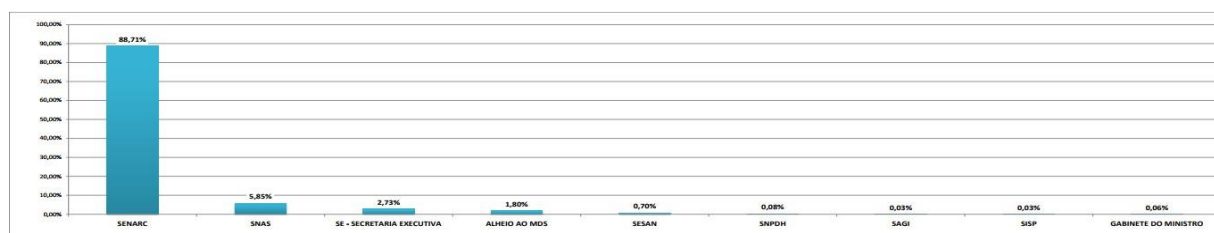
FIGURA 03- Quantitativo de demandas por Secretaria do ano de 2017

Demandas registradas na Ouvidoria contendo assuntos relacionados às Secretarias/Programas do MDS – 2017

Secretaria/Setor	2017												Total	%
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro		
SENARC	1.222	958	1.310	834	1.217	1.435	1.955	1.791	0	0	0	0	10.722	88,71%
SNAS	95	99	104	76	68	85	88	92	0	0	0	0	707	5,85%
SE - SECRETARIA EXECUTIVA	40	13	31	27	37	45	68	69	0	0	0	0	330	2,73%
ALHEIO AO MDS	19	23	35	19	27	35	29	31	0	0	0	0	218	1,80%
SESAN	12	3	15	14	6	8	13	13	0	0	0	0	84	0,70%
SNPDH	2	1	1	1	0	0	1	4	0	0	0	0	10	0,08%
SAGI	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4	0,03%
SISP	0	0	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	4	0,03%
GABINETE DO MINISTRO	1	0	0	0	2	0	3	1	0	0	0	0	7	0,06%
Total	1.391	1.097	1.500	972	1.359	1.608	2.157	2.002	0	0	0	0	12.086	100,00%

Sistema de Gestão de Demandas - SGD

Percentual de demandas registradas na Ouvidoria que tratam de assuntos relacionados às Secretarias do MDS – 2017



SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, responsável pela Gestão Federal do Programa Bolsa Família e Cadastro Único.

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social, responsável pela Política Nacional de Assistência Social.

ALHEIO AO MDS - Demandas que não são de competência do MDS.

SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável pelos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional, tais como: PAA - Programa Aquisição de Alimentos e CISTERNAS.

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, responsável por realizar pesquisas, desenvolver estudos e instrumentos para auxiliar a gestão e o aprimoramento das ações e programas do MDS.

Fonte: Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria (BRASIL, 2017).

Uma vez que, com relação a 2017, os números representam manifestações registradas até o mesmo de agosto, foi necessário o destaque para os números até agosto de 2015 e de 2016, para que tais anos pudessem ser adequadamente comparados. Em 2015, foram 11.573 no total da Ouvidoria, 9.897 para Senarc, significando que 85,52% do total de manifestação da Ouvidoria são referentes a programas e assuntos da Senarc; em 2016 foram 10.417 no total da Ouvidoria, 8.938 para Senarc, significando que 85,80% do total de manifestação da Ouvidoria são referentes a programas e assuntos da Senarc; em 2017, conforme consta nas figuras, foram 12.086 no total e 10.722 para Senarc, um equivalente a 88,71%. Portanto, o ano com mais manifestações registradas, até o mês de agosto, foi 2015, mas de qualquer forma houve certa constância dos valores, que não se alteram significativamente.

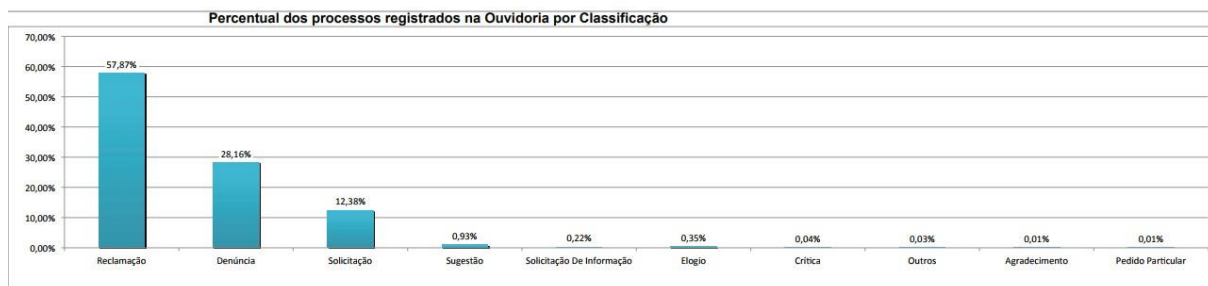
As três figuras seguintes (04, 05 e 06) dizem respeito ao quantitativo de demandas registradas na Ouvidoria Social discriminadas de acordo com a forma que foram classificadas.

FIGURA 04 - Quantitativo de demandas registradas na Ouvidoria por Classificação do ano de 2015

Demandas registradas na Ouvidoria por Classificação

Classificação	2015												Total	%
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro		
Reclamação	696	696	971	709	773	538	1 061	952	972	897	818	591	10 106	57,87%
Denúncia	282	349	652	389	395	424	408	453	435	505	430	285	4 917	28,16%
Solicitação	80	107	248	165	176	211	144	185	285	269	189	102	2 161	12,38%
Sugestão	10	15	26	7	10	6	8	8	22	22	17	12	163	0,93%
Solicitação De Informação	28	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38	0,22%
Elogio	7	2	3	2	3	5	6	5	6	10	8	4	61	0,35%
Crítica	2	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0,04%
Outros	1	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0,03%
Agradecimento	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,01%
Pedido Particular	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,01%
Total	1 108	1 189	1 803	1 272	1 357	1 584	1 627	1 633	1 720	1 703	1 462	1 004	17 462	100,00%

Fonte: Dados extraídos do Sistema de Gestão de Demandas - SGD



Fonte: Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria (BRASIL, 2015b).

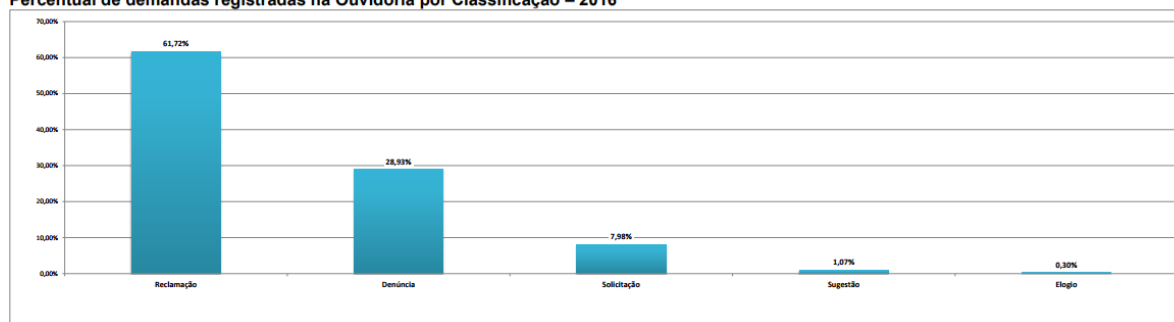
FIGURA 05 - Quantitativo de demandas registradas na Ouvidoria por Classificação do ano de 2016

Demandas registradas na Ouvidoria por Classificação - 2016

Classificação	2016												Total	%
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro		
Reclamação	580	578	820	697	772	863	846	876	847	1.177	1.176	1.156	10.388	61,72%
Denúncia	324	314	446	407	493	422	412	429	379	484	430	330	4.870	28,93%
Solicitação	75	86	113	114	125	165	189	111	95	98	101	71	1.343	7,98%
Sugestão	13	8	15	14	23	21	23	10	16	21	11	5	180	1,07%
Elogio	3	1	5	2	7	4	5	6	3	7	6	1	50	0,30%
Total	995	987	1.399	1.234	1.420	1.475	1.475	1.432	1.340	1.787	1.724	1.563	16.831	100,00%

Sistema de Gestão de Demandas - SGD

Percentual de demandas registradas na Ouvidoria por Classificação - 2016



Fonte: Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria (BRASIL, 2016a).

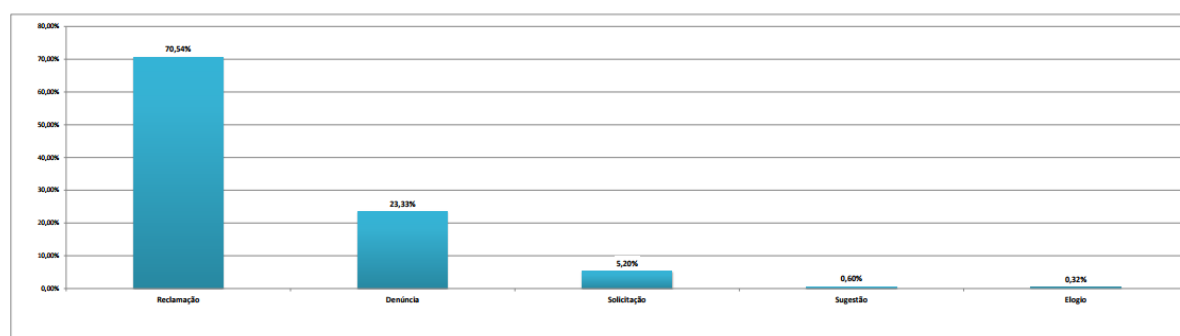
FIGURA 06 - Quantitativo de demandas registradas na Ouvidoria por Classificação do ano de 2017

Demandas registradas na Ouvidoria por Classificação – 2017

Classificação	2017												Total	%
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro		
Reclamação	915	727	960	613	957	1.144	1.709	1.500	0	0	0	0	8.525	70,54%
Denúncia	390	294	448	294	323	350	335	386	0	0	0	0	2.820	23,33%
Solicitação	79	68	85	53	66	98	92	88	0	0	0	0	629	5,20%
Sugestão	3	7	5	5	10	9	19	15	0	0	0	0	73	0,60%
Elogio	4	1	2	7	3	7	2	13	0	0	0	0	39	0,32%
Total	1.391	1.097	1.500	972	1.359	1.608	2.157	2.002	0	0	0	0	12.086	100,00%

Sistema de Gestão de Demandas - SGD

Percentual de demandas registradas na Ouvidoria por Classificação – 2017



Fonte: Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria (BRASIL, 2017).

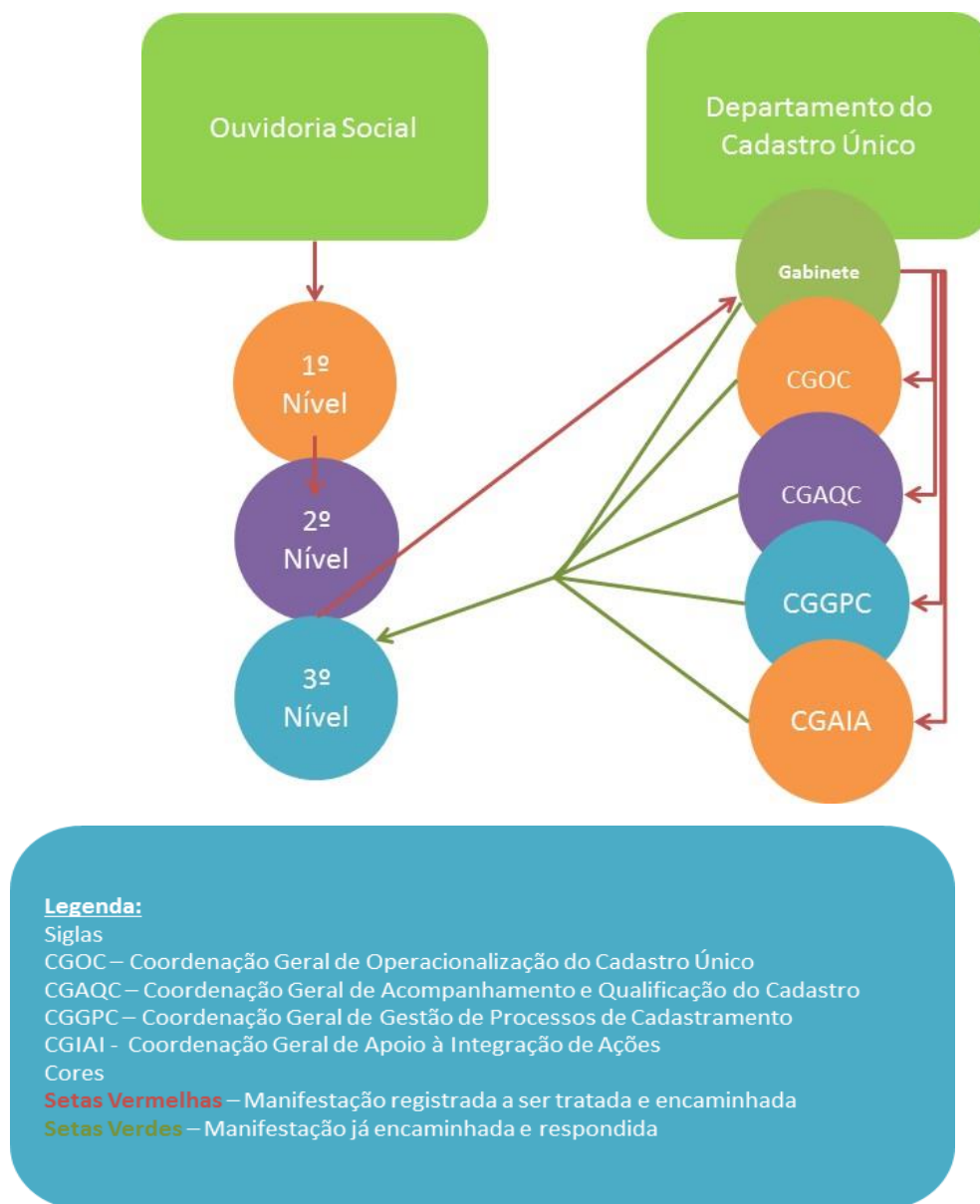
Quanto à divisão de demandas da Ouvidoria por classificação (reclamação, denúncia, solicitação, sugestão, elogio) o cenário se altera de maneira um pouco mais significativa. Ainda que o quantitativo total de demandas não tenha tido elevação considerável – já que até agosto de 2015, 59% das demandas foram reclamações e até agosto de 2016, 57,91% das demandas foram reclamações, para um percentual de 70,54% em 2017 das demandas registradas na Ouvidoria serem classificadas como reclamação. Caberia aqui uma investigação detalhada, para identificar gargalos e construir hipóteses melhor fundamentadas sobre essa questão, uma vez que o aumento de reclamações indicam problemas e conflitos, por exemplo. Faz-se necessário, para isso, mergulhar nas próprias manifestações das pessoas beneficiárias, e no que e por que a elevação se deu. Por conta disso, não foi viável aqui ponderar possibilidades de explicações para esse aumento

Desenho dos Fluxos das tratativas

Neste tópico importa, mais especificamente, partilhar o desenho dos fluxos das tratativas, que foram elaborados a partir do mapeamento do caminho percorrido pelas manifestações de beneficiários(as) do PBF dentro de cada Departamento e a partir da atividade de imersão. Foi possível, depois de realizadas as entrevistas em todos os departamentos e a partir de uma análise geral, perceber que, embora o fluxo com a Ouvidoria siga um padrão, existe, dentro de cada Departamento, uma dinâmica específica para a tratativa das demandas e, ainda que haja similaridades, há diferenças significativas entre os Departamentos.

O 2º e o 3º níveis da Ouvidoria estabelecem, entre si, um fluxo dinâmico, por ocuparem o mesmo espaço físico, e, com isso, nos desenhos abaixo, não consta necessariamente uma seta entre eles. Outro esclarecimento importante diz respeito aos beneficiários, que não aparecem explicitamente nos fluxos, mas estão indiretamente representados pelas próprias setas, que simbolizam os caminhos percorridos por cada manifestação encaminhada para tratamento (obtenção de resposta) e devolvida tratada (respondida). Vale ressaltar, ainda, que os fluxos, apresentados abaixo (FIGURAS 07 a 11), foram criados a partir das áreas e não dos processos e procedimentos. A Ouvidoria encaminha as manifestações para o tratamento dos departamentos e as áreas técnicas respondem diretamente para a Ouvidoria (que é o padrão comum a todos eles), no entanto, como mencionado, os fluxos internos aos Departamentos são diferentes.

FIGURA 07- Fluxograma das tratativas das manifestações/Departamento do Cadastro Único - Decau



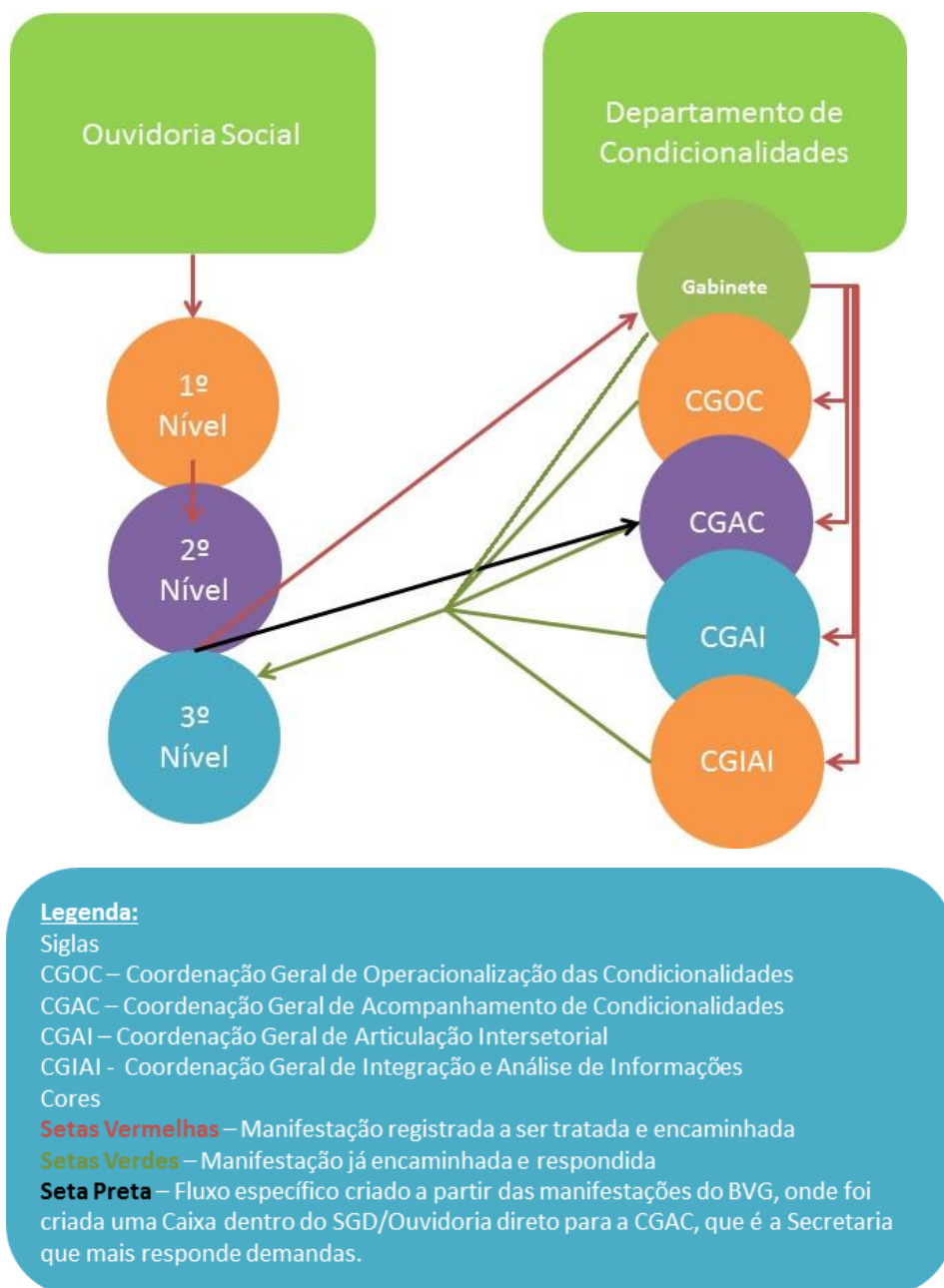
Fonte: Elaboração da Autora

O Gabinete do Departamento de Cadastro Único - Decau centraliza as demandas recebidas da Ouvidoria e faz a divisão e o envio, segundo a competência, para cada Coordenação. Cada Coordenação Geral, por sua vez, conta com dois pontos focais¹³,

¹³ Ponto focal é o termo utilizado para indicar pessoa que centraliza o recebimento ou os encaminhamentos sobre determinada função/temática na área. Por exemplo, os pontos focais da Ouvidoria são os servidores que centralizam inicialmente as manifestações para iniciar as tratativas do atendimento.

responsáveis por elaborar a resposta e atender a demanda, retornando-a, diretamente, para a Ouvidoria. Vale ressaltar, porém, que o Gabinete também tem autonomia para responder demanda, o que às vezes acontece.

FIGURA 08 - Fluxograma das tratativas das manifestações/Departamento de Condicionalidades -Decon

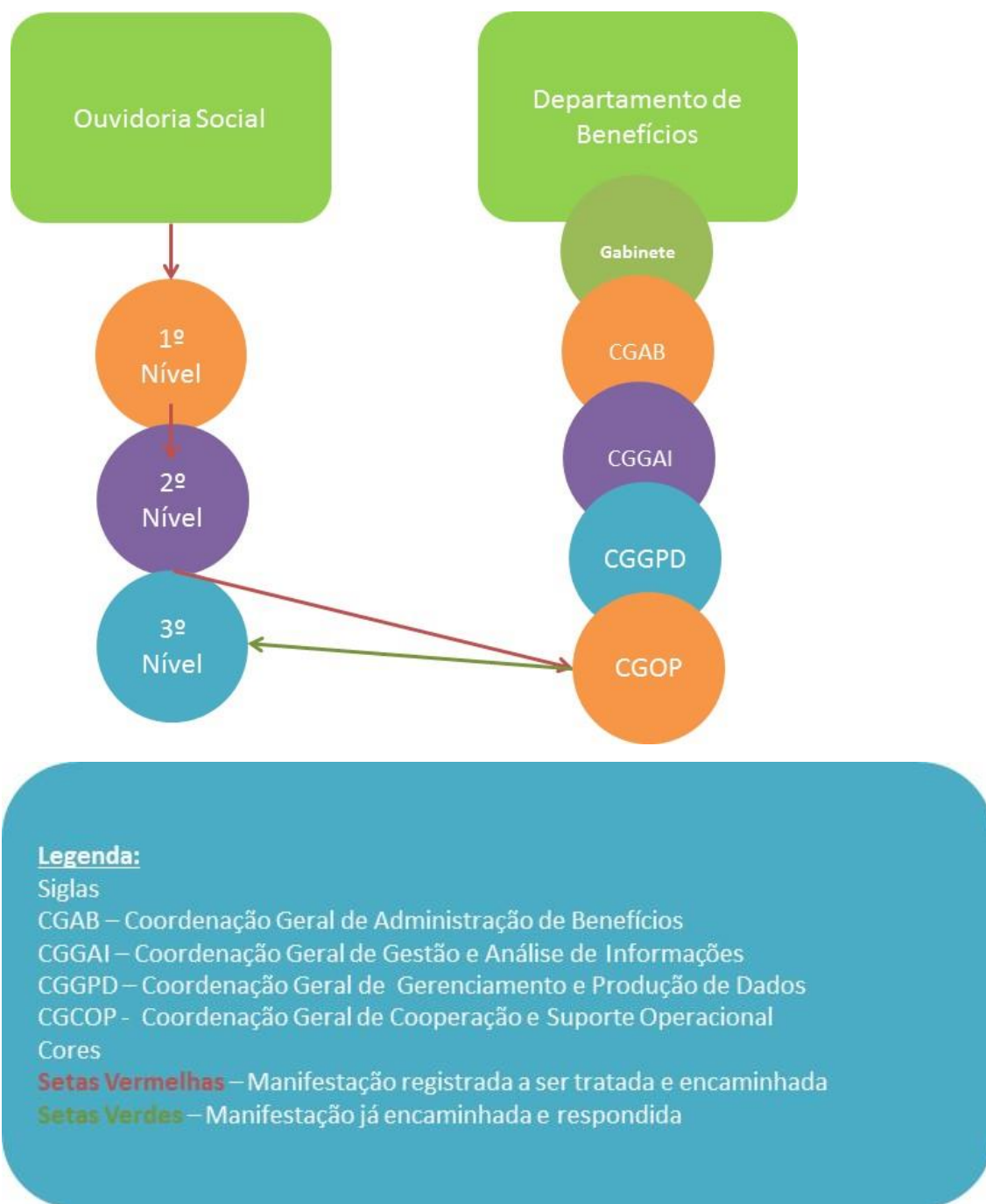


Fonte: Elaboração da Autora

O Gabinete do Departamento de Condicionalidades - Decon centraliza as demandas, assim como o Decau, para enviá-las para cada coordenação geral, conforme assunto de competência, mas a maior parte das demandas são encaminhadas para a Coordenação Geral de Acompanhamento de Condicionalidades - CGAC. Por isso, foi criada uma Caixa¹⁴, no SGD, específica para esta Coordenação, que recebe e responde diretamente às demandas e, só quando há dúvidas relativas à resposta ou a algum encaminhamento, os servidores da área entram em contato com a Coordenadora da CGAC que, apesar de não fazer mais parte do Gabinete, é responsável pela Caixa do Decon e pelos encaminhamentos das manifestações para as outras coordenações do departamento.

¹⁴ Por Caixa, entende-se uma caixa análoga às caixas de e-mail. Ocorre que, quando é criada uma nova Caixa de recebimento de demandas no sistema, é possível que as manifestações tramitem diretamente para a Caixa de manifestações pertinentes à área que possui a Caixa.

FIGURA 09 - Fluxograma das tratativas das manifestações/ Departamento de Benefícios -Deben



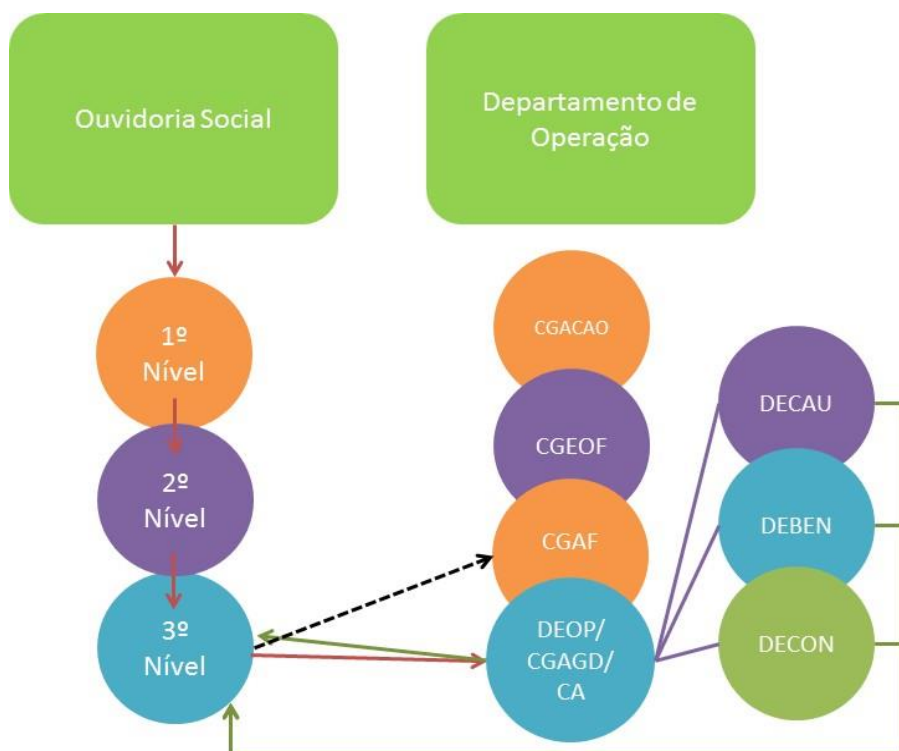
Fonte: Elaboração da Autora

O Departamento de Benefícios - Deben é o departamento que recebe o maior quantitativo de demandas e também é o Departamento com o fluxo interno mais centralizado, o que representa uma situação muito diferente da verificada nos demais departamentos

(Decau e Decon). O Deben conta com apenas uma pessoa para responder às demandas oriundas da Ouvidoria, que não envia e nem divide as demandas entre as outras Coordenações, conforme o assunto, como ocorre no Decau e Decon. Isso ocorre, sobretudo, porque não existe, no Gabinete, um ponto focal que faça essa divisão. Portanto, as manifestações são todas enviadas para uma só pessoa em uma única Coordenação. Isto compromete a resolução e o atendimento das manifestações no prazo de 20, dias prorrogáveis por mais 10, fazendo com que o departamento tenha um número elevado de demandas represadas (pouco mais de mil, segundo entrevista). Isso tem por consequência um tratamento mais automatizado das manifestações pelo acúmulo de muitas delas e pelo fato de que responder as mais antigas, de 2016 por exemplo, perdem o sentido uma vez que os casos relatados nas manifestações já passaram por mudanças, para o bem ou para o mal.

FIGURA 10 - Fluxograma das tratativas das manifestações/Departamento de Operação

- Deop



Legenda:

Siglas

DECAU – Departamento do Cadastro Único

DEBEN – Departamento de Benefícios

DECON – Departamento de Condicionalidades

DEOP – Departamento de Operação

CGAGD – Coordenação Geral de Apoio à Gestão Descentralizada

CA – Coordenação de Atendimento

CGACAO - Coordenação-Geral de Gestão e Acompanhamento de Contratos com o Agente Operador

CGEOF - Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira

CGAF - Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização

Cores

Setas Vermelhas – Manifestação registrada a ser tratada e encaminhada

Setas Verdes – Manifestações respondidas encaminhadas para a Ouvidoria

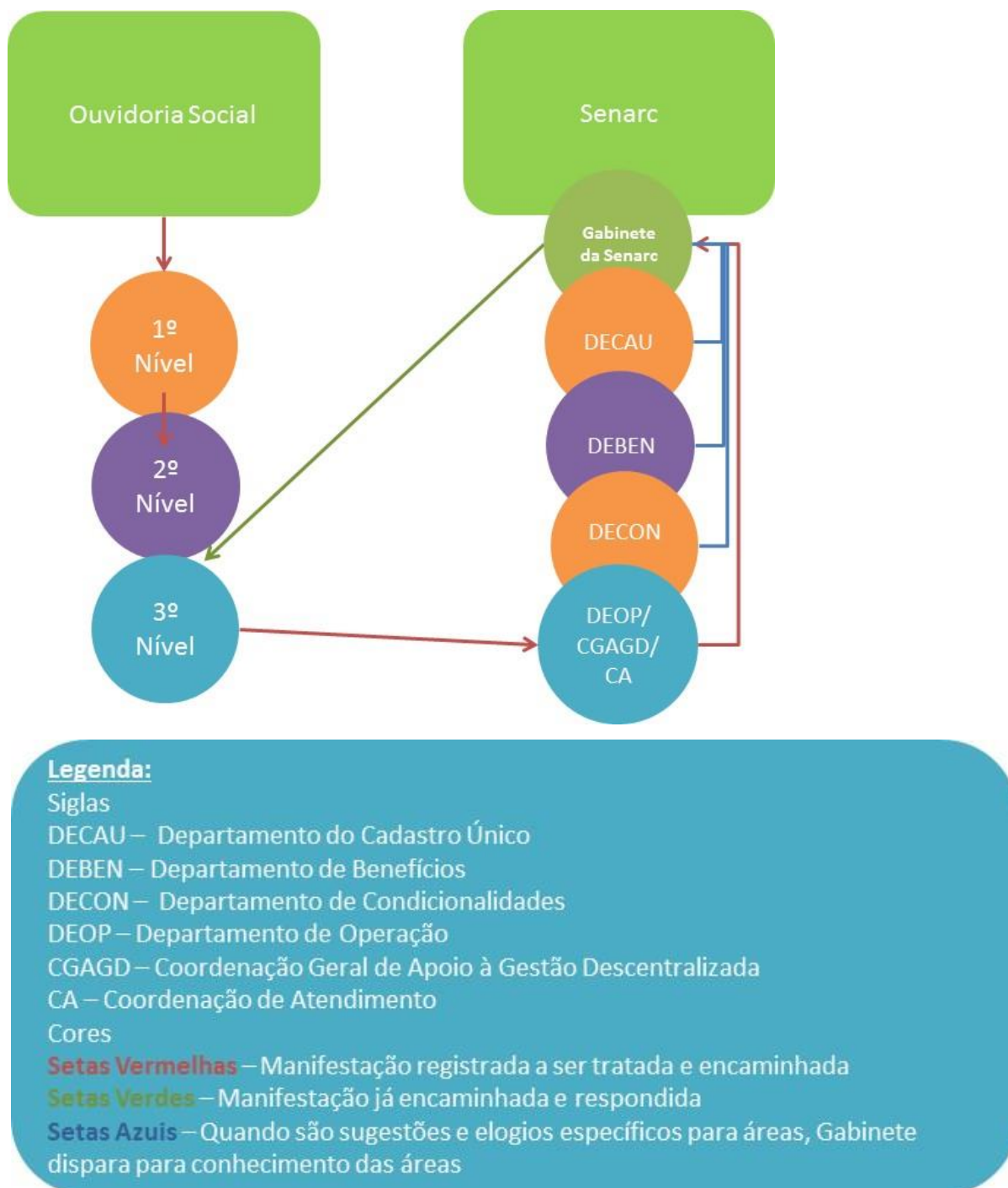
Setas Lilás – A Ouvidoria Social encaminha para a CA manifestações com assuntos de todos Departamentos, geralmente por dificuldade de identificação do envio para qual departamento, e a CA, por sua vez, encaminhada para os Departamentos essas manifestações.

Seta Preta Pontilhada – A outra área do DEOP que recebe diretamente as manifestações da Ouvidoria é a Fiscalização, porém não existe fluxo de resposta por enquanto. As denúncias por recebimento indevido encaminhadas à Fiscalização pela Ouvidoria não tem tratamento até o momento (novembro/2107).

Fonte: Elaboração da autora

O Departamento de Operações - Deop conta também com uma situação diferenciada em seu fluxo interno. Como, dentro deste Departamento, existe a Coordenação de Atendimento - CA, que surgiu para responder às dúvidas e aos questionamentos dos gestores municipais, a Ouvidoria Social encaminha para esta área grande parte das demandas que não consegue identificar, objetivamente, para qual área da Senarc encaminhar e, essa CA, por sua vez, faz essa classificação e o encaminhamento para os outros Departamentos. O Deop conta, também, com outra especificidade: as demandas que são encaminhadas para Fiscalização entram para o quantitativo de demandas represadas, uma vez que essas demandas, recebidas pela Ouvidoria, não vêm sendo tratadas pela área de Fiscalização, que fica dentro do Deop.

FIGURA 11 - Fluxograma das tratativas das manifestações/Gabinete da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania- Senarc



Fonte: Elaboração da autora

O Gabinete da Senarc recebe todas as demandas classificadas como elogios e sugestões e encaminhadas pela CA. Existe uma resposta-padrão utilizada como resposta a

grande parte destas manifestações. Há a possibilidade de encaminhamento das demandas recebidas às áreas para conhecimento, uma vez que é o Gabinete que recebe as manifestações classificadas como elogios e sugestões. O padrão de resposta a ser encaminhada diretamente à Ouvidoria Social é seguido, também, pelo departamento, que não devolve a resposta para a CA, mas sim diretamente para Ouvidoria.

3.4.1 Impressões e Conclusões parciais dos fluxos

A estruturação e a sistematização das manifestações dentro da Senarc, para as próprias áreas não foi percebida como um ponto significativo para elas. Observou-se que, na maior parte dos Departamentos, há alguma sistematização das manifestações que chegam às áreas, mas tal sistematização não parece estar, necessariamente, voltada à gestão ou à análise das informações contidas nas manifestações, com intenção de uso posterior, como fontes de mudança e de melhoria do PBF, mas para organização individual de servidores e acompanhamento do fluxo de trabalho.

Pode-se perceber que as planilhas construídas pelos servidores continham informações similares. No geral, as informações entendidas como essenciais eram: o número de protocolo da manifestação registrada no sistema; a data de entrada na área e a data de envio para coordenação responsável pela resposta. Não há, por exemplo, acompanhamento, por parte dos gabinetes dos departamentos, das respostas que são encaminhadas pelas coordenações para a Ouvidoria, a não ser quando há busca ativa das coordenações com dúvidas e/ou solicitação de auxílio. Havendo, ainda, departamento em que não foi observada sistematização nenhuma das informações, o que talvez se justifique pelo número elevado de demandas recebidas, centralizadas em apenas um servidor.

Um dos aspectos relacionais entre os departamentos, que foi destaque para os resultados, diz respeito ao fato de que em todas as entrevistas tiveram falas no sentido de demonstrar a ausência de um diálogo constante e de alinhamento entre os departamentos. Cada departamento lida com assuntos muito específicos e as falas indicaram que cada departamento costuma se concentrar apenas em seus assuntos, contatos e relacionamentos. Enquanto um departamento tem contato direto com a Caixa Econômica Federal (CEF), para tratar de temas relativos à temática de liberação, reversão e bloqueio de benefício, outro tem contato com os Ministérios que compartilham a gestão das condicionalidades, por exemplo.

A falta de retorno depois de encaminhamentos de casos presentes nas manifestações e

o encaminhamento entendido como equivocado de manifestações para cada departamento, que se origina na ausência de identificação da origem do problema no que está sendo manifestado, são exemplos de situações relatadas pelos entrevistados.

É assim, ó, [existe o departamento de] benefício é área finalística, mas alguma das problemáticas... a origem dela é do cadastro, mas onde repercute? No benefício. Ninguém quer saber por que meu cadastro foi errado e por que apresentou erro, não, né? ele [beneficiário] quer saber é por que recebia o benefício e hoje não recebo mais. Antes de resolver o benefício, precisa resolver o cadastro... isso é um problema aqui (Entrevistado C).

Nesta fala, por exemplo, é identificada uma insatisfação generalizada. Tanto no entendimento e fluxo de encaminhamento interno, quando diz “a origem dela é do cadastro, mas onde repercute é no benefício”, quanto às prioridades percebidas nos beneficiários, “ele quer saber é por que recebia o benefício e hoje não recebe mais”. Finaliza, ainda, afirmando que esta questão é um problema e deixa implícito que é uma das problemáticas que levam à sobrecarga da área.

Importa, para concluir este tópico, ressaltar que, além das questões citadas até o momento, a falta de pessoal, de infraestrutura operacional e tecnológica e, com isso, de priorização de questões relativa à participação social resulta em dificuldades, no que tange as tratativas das manifestações dentro da Senarc. Duas áreas com um quantitativo elevado de demandas represadas¹⁵, uma com pouco mais de mil e outra com mais de cinco mil, são exemplos disso. Escolhas como a centralização da função de tratar as demandas de Ouvidoria em uma só pessoa ou de não responder e não tratar as demandas de Ouvidoria, geram prejuízo para o programa, à medida que as manifestações acabam não recebendo a importância devida, o que, por sua vez, fragiliza a Ouvidoria enquanto canal de participação social.

É interessante que a imersão nos diversos Departamentos da Senarc permitiu observar que os servidores da Secretaria acabam criando processos e desenvolvendo, individualmente, ferramentas e sistemas, com o intuito de promover um cruzamento entre bases e sistemas diferentes. Dentro da Senarc, o Deben é o departamento responsável por manter contato com a CEF e acompanhar as ações deste banco, tendo, por isso, que acessar, com frequência, os sistemas que permitem o acompanhamento dos pagamentos de benefícios ou o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), por exemplo, que permite reverter, com mais celeridade, algum equívoco.

¹⁵ Expressão utilizada pela Ouvidoria para as demandas que não tiveram tratamento, que não foram atendidas e não tiveram resposta encaminhada.

Dos cinco sistemas mais acessados pelos servidores, dois foram desenvolvidos pelos próprios servidores da Senarc, a partir necessidades internas e para uso interno, que não se restringem às demandas de beneficiários (as) registradas na Ouvidoria ou na Central de Relacionamento, o que evidencia a complexidade não apenas do Programa Bolsa Família, mas de sua execução e de sua gestão. A principal dificuldade de gestão parece derivar do fato de que os sistemas não são integrados, não permitem o cruzamento de informações e, por isso, precisam ser acessados individualmente, o que demanda muito tempo e aumenta, consideravelmente, as possibilidades de falha humana.

A existência de sistemas integrados e a possibilidade de relacionar a grande quantidade de dados registrados, com mais assertividade e rapidez, em cada um dos sistemas poderia facilitar os procedimentos realizados por servidores do departamento. A criação destes sistemas próprios, por exemplo, acaba acelerando o tratamento também das demandas registradas na Ouvidoria, uma vez que diminui o tempo gasto acessando todos os sistemas individualmente para as conferências e encaminhamentos necessários.

Ressalta-se que não foi realizada dissociação entre ausência de sistematização e utilização das informações como insumos gerenciais à falta de alinhamento entre os departamentos quanto a compreensão da importância e priorização da transversalidade da participação social nas ações cotidianas. Ou seja, a interpretação foi de que a ausência de sistematização, mapeamento e utilização destas informações como insumos gerenciais está correlacionada, empreendendo, inclusive, como consequência da não localização da participação social no imaginário cotidiano dos(as) servidores(as).

3.5 Descentralização e intersetorialidade: efeitos internos a gestão federal e coordenação central do programa

Um dos assuntos pautados, que se relacionam com os aspectos do arranjo institucional descentralizado e com características intersetoriais é quanto à questão da capacitação das coordenações estaduais e municipais. A relação feita nas entrevistas caminhou na direção de entender que as manifestações de Ouvidoria poderiam, por exemplo, ser utilizadas para qualificar o mapeamento de necessidades de capacitação e gargalos nas gestões locais.

Contudo, o que acabou sendo constatado foi uma insatisfação presente em todas as entrevistas em que se pautou diretamente o assunto de capacitação. O Entrevistado C, por exemplo, afirmou:

a gente [da Senarc] tinha, não sei se tem mais, um problema com estas capacitações, a gente não conseguia articular aqui com as áreas da Secretaria,

pra promover uma capacitação mais una e mais completa, então acabava que cada área fazia a sua capacitação. [...] o gabinete tinha uma área que nos ajudava especificamente para capacitação, essa área hoje foi para SAGI [Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação], agora parte da capacitação é vinculada à SAGI e aí eu sinceramente não sei mais como que tá isso.

Desta fala, por exemplo, infere-se que as capacitações acabam sendo muito restritas e isoladas em suas temáticas - ponto que foi ressaltado em duas outras entrevistas -, o que resulta em capacitações que não dialogam entre si, refletindo o *modus operandi* de relacionamento entre os departamentos. Ao final, o entrevistado ainda relata sobre uma alteração de competência, retirando da Senarc a responsabilidade de capacitação e repassando para outra Secretaria do Ministério, que não é uma área entendida como técnica, no sentido de ser responsável direta pela gestão de programas e políticas desenvolvidas pelo Ministério.

A interpretação é de que essa mudança prejudica ainda mais a construção de capacitações alinhadas e dialógicas - principalmente com a gestão federal -, uma vez que quem desenvolve a capacitação agora é uma Secretaria, que não é a gestora federal do Programa. Além dessa mudança, que também foi citada em outras duas entrevistas, o segundo aspecto mencionado de insatisfação quanto ao modo como as capacitações são feitas pode ser percebido na seguinte fala: “nosso curso de gestão do cadastro é muito limitado, são 11 aulas só, 1 dia e meio... o cadastro é um mundo e com essa mudança de sistema então (...)” (Entrevistado F). Além da questão do pouco tempo destinado à capacitação, foram mencionadas, também, insatisfação quanto ao conteúdo e preocupação com a falta de atualização destes conteúdos. Existem, por exemplo, processos que foram pensados em 2011 e que, passados 06 anos, não sofreram modificações substanciais de conteúdo e, ainda, as dúvidas das gestões locais também mudaram, contudo o enfoque do curso não se alterou para atender essas novas realidades.

A temática das capacitações está dentro do aspecto de descentralização, uma vez que a promoção de uma descentralização mais democrática e participativa perpassa processos de diálogo e alinhamentos constantes entre os entes participantes, para que os objetivos do Programa estejam sendo colocados em prática, ainda que com aspectos específicos de cada realidade local. Além disso, o Programa é considerado complexo, citado desta forma em todas as entrevistas, e essas especificidades locais fazem parte da complexidade presente no PBF.

Um dos pontos de complexidade está no desafio de construir uma relação da gestão federal com as locais e estaduais, sem verticalidade ou autoritarismo. Isto também esteve no horizonte de preocupações das pessoas entrevistadas. A partir de manifestações da Ouvidoria (mas não só) há contato com as gestões locais e a preocupação de ter bom tom esteve presente:

[...] referindo-se a uma pessoa do setor] entra em contato com a gestão, orienta sobre o caso, dá uma sugestão, pergunta se eles estão cientes [da situação de determinado beneficiário(a)], porque às vezes é um município bem pequenininho, que sabe inclusive quem é a família.... **a gente não pode, respeitando a autonomia dos entes, não fala que tem que fazer nada, apenas orienta** (Entrevistado E, grifo da autora).

O entrevistado, com isso, confirmou ser uma preocupação o respeito à autonomia dos entes, que é um aspecto caro à noção de descentralização.

Já referente à intersetorialidade, nas entrevistas foram identificadas preocupações importantes a serem destacadas. Existem preocupações quanto à relação com o Ministério da Saúde, por exemplo, fundamentadas em uma preocupação anterior com as pessoas beneficiárias:

a gente também não quer deixar o beneficiário no limbo né... o ideal pra gente é ‘ele mandou a demanda pra cá, a gente não teve como resolver e vai ser uma resposta que vai ter que ser dada pela Saúde’, que a gente falasse isso pra Ouvidoria e a Ouvidoria se comunicasse com a Ouvidoria da Saúde pra que esse beneficiário não se perdesse no caminho, só que hoje a gente não tem essa integração, se a gente falasse um negócio desse, a Ouvidoria ia falar pro beneficiário que não é daqui, que é na Ouvidoria do Ministério da Saúde, sabe Deus se ele [beneficiário] vai entrar em contato com o Ministério da Saúde e vai que ele recebe outra resposta dessa de ‘não é aqui’. Aqui no MDS a gente tem uma sintonia grande com a Ouvidoria né, uma abertura grande de negociar com eles e de fazer novos fluxos e acordar, isso é muito bacana aqui. Mas lá eu não sei, por exemplo, se isso é assim. **Então... eles não estavam no mínimo pautados sobre isso [problemas no BVG por conta dos sistemas de marcação da saúde]... então ficar nessa dependência é complicado**, por isso que a gente ainda está nesse processo, está fazendo assim meio na mão, mas assim, para garantir que a demanda desse beneficiário não se perca, que ele tenha algum retorno. (Entrevistado E, grifo da autora)

A colocação “não querer que o beneficiário fique no limbo” tem relação com o caso BVG, que foi relatado no tópico acima, e as problemáticas de diálogo e fluxos entre MDS e MS. Infere-se, portanto, uma preocupação anterior sobre como a pessoa será tratada no outro órgão e quais informações lhe serão fornecidas. Pode-se concluir que há transferência de responsabilidades de maneira desconectada entre os ministérios responsáveis pela gestão das condicionalidades, e, além disso, que falta integração entre estes Ministérios (MDS, MEC, MS). Há preocupação de que as prioridades para os Ministérios não estejam alinhadas e sobre as relações de dependência que se criam a partir disso.

4. Considerações: finais ou iniciais?

Este trabalho se forjou, sobretudo, com idas à campo e reflexões possibilitadas por elas. Consolidou-se em reflexões importantes sobre participação social e canais possíveis para sua efetivação, de maneira a alargar a concepção convencional, enraizada no imaginário construído ao redor do conceito de participação social por parte da gestão federal do programa.

Ao final desta pesquisa, temos que os atores dentro de uma mesma organização - considerando como atores cada setor e também a variedade de demandantes - podem ter diferentes visões de um mesmo processo e, a partir disso, uma mesma ferramenta pode ser utilizada e encarada de maneiras diferentes. Isso conflui para o entendimento de que construir conclusões, principalmente para uma política com as dimensões e complexidade do PBF, para os cenários observados e estudados, não é uma tarefa determinista e, tampouco, simplista.

Tomando este raciocínio por base, reconhecemos que o local ocupado pelas manifestações dos beneficiários e das beneficiárias dentro da gestão federal do PBF não foi percebido como uniforme dentro da Secretaria, assim como não existe um alinhamento central sobre e para isto. O modo de tratar as manifestações acabou sendo identificado como dependente de variáveis comportamentais e de aspectos culturais referentes ao *background* dos (as) servidores (as).

Como resposta à pergunta que norteou a pesquisa, a ausência unânime de uma ação pensada de sistematização e mapeamento destas manifestações registradas na Ouvidoria Social dentro da Secretaria restringiu a constatação com base em dados quantitativos, impossibilitando que números e percentuais fossem utilizados para expor e quantificar a utilização destas manifestações como insumo de informação, resultando em aprimoramentos para o programa.

Ao passo que os casos pontuais que foram expostos, em especial do caso do BVG detalhado, foram utilizados para corroborar com a visão de que existe um potencial na utilização dessas manifestações que podem ter efeitos positivos nos procedimentos e processos da gestão federal do programa e na maior atenção e auxílio na superação de grandes desafios colocados pela própria Secretaria – a problemática das capacitações, da linguagem e das informações passadas.

Ou seja, a partir destes casos – que são pontuais e foram expostos na oralidade e não identificados a partir de sistematizações formalizadas – foi possível fundamentar a existência de um potencial transformador na utilização destas manifestações como insumo de

informação para aprimoramento do programa e sua gestão e afirmar que é, ainda, subaproveitado e, por vezes, não é uma percepção unânime entre as áreas.

A proposta desenvolvida a partir da visualização deste cenário consiste em um movimento partindo do próprio Gabinete da Senarc, com a possibilidade rica de associação da própria Ouvidoria e o acúmulo de conhecimento e disposição identificada na área, para construir um entendimento mais alinhado entre todos os departamentos. As pesquisas citadas nesta pesquisa, por exemplo, poderiam ser utilizadas de forma mais efetiva para problematizar a utilização dessas manifestações, com todas as informações que podem ser encontradas nela, como insumos para o acompanhamento federal mais sistematizado da política, tendo a potencialidade de resultar em aprimoramentos importantes para o programa.

Antes dessa movimentação, no entanto, caracteriza-se como central consolidar e tornar uma a compreensão da Ouvidoria como um espaço não apenas consultivo e comunicacional, como também co-participativo, destinado às pessoas beneficiárias do PBF. Uma vez consolidado este espaço, seria possível avançar com mais facilidade e fluidez, para a compreensão da Ouvidoria como locus de corresponsabilização estatal e sociestatal.

Acredita-se, portanto, que o alinhamento da própria Senarc quanto ao canal da Ouvidoria Social e das manifestações encaminhadas pelos beneficiários e pelas beneficiárias têm a capacidade de tornar mais coesas as tratativas das áreas diante destas manifestações. Dessa forma, até a estruturação da capacitação das gestões locais - caso ainda estivesse sob a responsabilidade da Senarc - teria o potencial de ser impactada por essa melhoria nas tratativas das manifestações, partindo de todas os departamentos da Secretaria, de maneira coesa.

Por isso, compreende-se que enxergar as manifestações das pessoas beneficiárias para além de expressões individuais e como ações participativas, ainda que nem sempre conscientes, conforma a identificação da Ouvidoria como um espaço efetivamente importante para a participação social no âmbito do Ministério e do PBF. Assim como caminha na direção de transformar uma relação comunicacional, que não é unanimemente entendida como participativa, para uma relação de corresponsabilização e, quiçá, cogestão entre Estado e sociedade. Auxiliando, também, na presença de uma maior dissociação entre a noção de controle social e participação – uma vez que corresponsabilizar e cogestionar não estão no campo de controle e sim de construção conjunta, colaborativa.

Contudo, a partir da realidade prática observada pode-se concluir que o potencial transformador presente nestas manifestações de beneficiários, assim como na Ouvidoria Social, como área responsável pelo registro das manifestações e como canal de participação, é ainda

subaproveitado. Sendo, assim, é necessário: a) problematizar a percepção naturalizada do papel da Ouvidoria como “Caixinha dos Problemas” dentro do órgão; b) conferir ao tema da participação social lugar central, não apenas no âmbito municipal ou distrital, mas, também, no âmbito federal; c) alinhar os departamentos na construção integrada e colaborativa, por exemplo, de capacitação para as gestões estaduais e municipais; d) planejar e construir ações conjuntas e colaborativas entre as áreas, para que seja alcançado, com mais facilidade, um cenário de efetiva e sistematizada utilização destas manifestações, como insumos de informação, meios de acompanhamento e aprimoramento da política. Entendendo que isso é uma ação pensada e guiada por um projeto socioestatal específico e que não pode se propor ou se pretender neutra.

5. Referências Bibliográficas

BEHRING, E. e BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo, Cortez editora, 6ª. Ed., 2009.

BOBBIO, N. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 3 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Seção de Acesso à Informação, **Fale com o MDS**, s/d. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/contato>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. **Medida Provisória Nº 132, de 20 de outubro de 2003**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Lei Nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Decreto Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Matriz de Informação Social** do Ministério do Desenvolvimento Social. Versão 1.5, 2006 [online]. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php>, Acesso em: nov. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família**. 2ª ed., Brasília, 2010a.

_____. **Decreto Nº 7.332, de 19 de outubro de 2010**. Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº-10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. **Decreto Nº 7.494 de junho de 2011.** Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília, 2011^a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7494.htm. Acesso em: 13 nov. 2017.

_____. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 13 de nov. 2017.

_____, MDS. **Pesquisa com grupos focais de beneficiários do Bolsa Família para qualificação de cartas e mensagens.** Sumário Executivo. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2014a.

_____. **Decreto no 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 06 de nov. 2017.

_____. **Instrução Normativa Nº 01 OGU/CGU, 05 de novembro de 2014.** Brasília, 2014c. Disponível em: <http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/in-cgu-04.pdf>. Acesso em: 05 out. 2017.

_____. MDS. **Pesquisa Linguagem e Comunicação entre a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc e os Beneficiários do Programa Bolsa Família e Inscritos no Cadastro Único.** Sumário Executivo. Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO e Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Brasília, 2015a.

_____. MDS. **Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria (2015).** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2015b.

_____. **Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria (2016).** Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Brasília, 2016a.

_____. MDS **Análise das Cartas da População com demandas ao MDS:** potencialidade de uso como fonte de informação. Estudo Técnico Nº 17/2016. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Brasília: MDS, 2016b.

_____. **Orientação N° 01/2016.** Rede de Ouvidorias. Estabelece orientação para padronização da classificação das manifestações de ouvidoria e dos prazos de resposta. Brasília, 2016c. Disponível em: <http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias/2016-09-06-orientacao-rede-de-ouvidorias-no-01.docx/view>. Acesso em: 05 out. 2017.

_____. **Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria 2015.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. 2015b.

_____. **Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria 2016.** Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. 2016d.

_____. **Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria 2017.** Ministério do Desenvolvimento Social. 2017.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas, p. 15-24. In: _____; Marcelo Côrtes Neri (org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ipea, 2013.

COMPARATO, B. K. Ouvidorias como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania, p. 43-53. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org). **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios.** Brasília: Ipea, 2016.

CRUZ, F. N. B; SANTOS, L.C.F. . **Ouvidoria como interface sócio-estatal estratégica: instrumentos inovadores da gestão participativa do SUS.** In: IX Congresso Consad de Gestão Pública, 2016, Brasília. IX Congresso Consad de Gestão Pública, 2016. Disponível em <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-21-04.pdf>. Acessado em 01/nov/2016.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos estamos, p. 95-110. In Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004a.

_____. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva, p. 195-216.. In: GRIMSON, A. (Org.). **La cultura en las crisis latinoamericana.** Buenos Aires: Clacso, 2004b.

Entrevistado A. Entrevista I concedida a Isabela Ewerton. Brasília, ago., 2017. Sem gravação.

Entrevistado B. Entrevista II concedida a Isabela Ewerton. Brasília, ago., 2017. 02 arquivos 3gp, com duração total de 55min9s.

Entrevistado C. Entrevista III concedida a Isabela Ewerton. Brasília, ago., 2017. 02 arquivos 3gp, com duração total de 26min55s.

Entrevistado D. Entrevista IX concedida a Isabela Ewerton. Brasília, ago., 2017. 02 arquivos 3gp, com duração total de 48min58s.

Entrevistado E. Entrevista X concedida a Isabela Ewerton. Brasília, ago., 2017. 01 arquivo 3gp, com duração de 51min21s.

Entrevistado F. Entrevista XI concedida a Isabela Ewerton. Brasília, ago., 2017. 01 arquivo 3gp, com duração de 30min01s.

Entrevistado G. Entrevista XII concedida a Isabela Ewerton. Brasília, ago., 2017. 01 arquivo 3gp, com duração total de 03min47s.

Entrevistado H. Entrevista XIII concedida a Isabela Ewerton. Brasília, ago., 2017. 8 arquivos de áudio enviados pelo aplicativo WhatsApp, com duração total de 15min40s.

Entrevistado I. Entrevista XIV concedida a Isabela Ewerton. Brasília, ago., 2017. Sem gravação.

FARAH, M. F. S. **Sete décadas de políticas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público, Edição Especial, Brasília, 2007.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação, v. 16, n. 47, p. 333 - 361, maio-ago, 2011.

PENALVA, F. L. G.; LIMA, R. M.; GUIMARÃES, F. B. (orientadora). **Atendimento ao cidadão na gestão pública: a Ouvidoria municipal de Parauapebas**. Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Pará e Universidade Aberta do Brasil. Belém, 2016.

INOJOSA, R. M. **Sinergia em políticas e serviços públicos desenvolvimento social com intersetorialidade**. In: Cadernos FUNDAP, nº 22, 2001, p. 102-110. São Paulo.

ISUNZA, E. I. V.; HEVIA, F. H. de la J. Definición de Interfaces Socioestatales (Tipología). Cap 2. In: **Relaciones Sociedad Civil – Estado en México: un ensayo de interpretación**. Programa Interinstitucional de Investigación- Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, 2006.

JANUZZI, P. M. Métodos da Pesquisa Social Aplicados à Avaliação de Programas, p. 73-101. In: **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Alínea Editora, 2016.

LIMA, V. F. S. de A.; REIS, C. N dos.; ARREGUI, C. C.; TRIPIANA, J. Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina e Caribe, p.37-83. In: SILVA, M. O. da S. e (coord). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São

Paulo: Cortez Editora, 2014.

LYRA, R. P. Paradigmas de Ouvidoria Pública e proposta de mudança, p. 103-132. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org). **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016.

MACEDO, Roberto Sidnei. **Etnopesquisa crítica/etnopesquisa- formação**. Brasília: LiberLivro, 2010.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MENEZES, R. do A.; NETO, F. C. L.; CARDOSO, A. S. R. As Ouvidorias e o Uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das Ouvidorias Públicas federais no Brasil. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org). **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 4. p. 79-102.

MÉSZÁROS, I. **Filosofia Ideologia e Ciência Social: ensaios de negação e afirmação**. Tradução do CENEX/FALE/UFMG. São Paulo: Ensaio, 1993.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação Social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Texto para Discussão 1707. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, fev-2012.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SANTOS, Q. C. L. dos. **Vigilância em saúde e participação social na perspectiva do território em transformação**. 2013, 80f. Dissertação (Mestrado em Profissional em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

SILVA, M. O. da S. e. Caracterização e problematização dos Programas de Transferências de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: ____. **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez Editora, 2014. Cap. 3, p. 85- 228.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais** Revista Katálysis, vol. 10, núm. 2, julho-diciembre, 2007, pp. 154-163 Universidade Federal de Santa Catarina Santa Catarina, Brasil.

VIANNA, M. L. T. W.; CAVALCANTI, M.L.; CABRAL, M.P. **Participação em saúde: do que estamos falando?** Revista Sociologias, ano 11, n. 21, p. 218 - 251, 2009.