

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

LUCIANE MARTINS MAY

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: a emancipação almejada das famílias
beneficiárias do município de Florianópolis/SC.**

**FLORIANÓPOLIS
2007/2**

LUCIANE MARTINS MAY

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: a emancipação almejada das famílias
beneficiárias do município de Florianópolis/SC.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Serviço
Social, da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em
Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Teresa Kleba
Lisboa

FLORIANÓPOLIS

2007/2

LUCIANE MARTINS MAY

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: a emancipação almejada das famílias beneficiárias do município de Florianópolis/SC.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora

Prof^a. Dr^a. Teresa Kleba Lisboa

1^a Examinadora

Prof^a. Dr^a. Maria Manoela Centeno Carvalho Valença

2^a Examinadora

Neusa Maria Goedert - Assistente Social

Florianópolis, Fevereiro de 2008

Dedico este trabalho a minha melhor amiga e pessoa mais bondosa que conheço, minha mãe, por me transmitir valores que me fizeram chegar até aqui e capacidade para ir muito além.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por colocar em minhas mãos a capacidade de evoluir constantemente e proporcionar-me a conclusão de mais uma etapa da vida que se completa neste trabalho.

À minha mãe, que apesar das dificuldades nunca mediu esforços para minha formação, sempre me incentivando desde criança na busca pela sabedoria e a nunca desistir de percorrer todos os degraus da evolução e realização como pessoa. Com muito carinho, compreensão e apoio possibilitou que eu chegasse até aqui.

Ao meu irmão, que com seus conhecimentos sobre informática e sua doce personalidade, paciente e prestativa, muito me auxiliou para que este trabalho se concretizasse.

Ao meu esposo, que com paciência tantas vezes enfrentou meu mau-humor e ansiedade diante da realização deste trabalho. Pelo carinho e força nos momentos de desânimo e por ter compreendido esta fase da minha vida e, jamais, reclamado. Meus sinceros agradecimentos por ter estado junto comigo, mais uma vez, neste percurso.

À professora e minha orientadora Teresa Kleba Lisboa, pela paciência na orientação, incentivo e inspiração no amadurecimento dos meus conhecimentos e conceitos que me levaram a execução e conclusão deste. Tão profissional quanto ética, foi minha maior fonte de estímulo nos momentos de dispersão e de insegurança nesta realização.

A todos os professores da graduação de Serviço Social, pela contribuição na minha formação das mais diversas formas (aulas, exemplos de vida, conversas nos corredores, ...).

Às colegas de turma, com as quais vivi momentos agradáveis e tive todo o prazer em trocar experiências e saberes díspares.

Finalmente, e não menos importante, um agradecimento à equipe do Programa Bolsa Família, pelas oportunidades contínuas de crescimento profissional que me ofereceram.

"Deus me dá coragem para mudar as coisas que podem ser mudadas, serenidade para aceitar as que não podem mudar, e sabedoria para perceber a diferença. Mas Deus me dá, sobretudo, a coragem para não desistir daquilo que eu penso estar certa mesmo que seja sem esperança".

(Autor Desconhecido)

MAY, Luciane Martins. **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: a emancipação almejada das famílias beneficiárias do município de Florianópolis/SC.** Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007, 107p.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso pretende desenvolver uma análise acerca do alcance dos objetivos propostos pelo Programa Bolsa Família no município de Florianópolis. Com isso iniciamos o trabalho com um breve histórico a respeito da trajetória da política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988, passando pela Lei Orgânica da Assistência Social e Política Nacional de Assistência Social e, finaliza com as conseqüências do neoliberalismo para a assistência social. Em seguida, apresentamos o Programa Bolsa Família e o Centro de Referência da Assistência Social. Por fim, realizamos uma análise das entrevistas feitas acerca do desenvolvimento dos objetivos propostos pelo programa. Para realização de tal trabalho desenvolvemos uma pesquisa exploratória e, como recurso, utilizamos aplicação de questionário para um universo de oito sujeitos beneficiários do Programa Bolsa Família de Florianópolis e, concomitantemente, que participaram dos cursos profissionalizantes oferecidos pelo Centro de Referência da Assistência Social localizado à região Central do município, em 2006; entrevista com duas assistentes sociais; uma do Programa Bolsa Família e uma do Centro de Referência da Assistência Social Central. A fim de alcançar o objetivo proposto buscamos fundamentação teórica a respeito de categorias como: emancipação, pobreza, exclusão social, trabalho, necessidades básicas e articulação entre políticas públicas. Para fundamentar a pesquisa empírica utilizamos os objetivos do Programa Bolsa Família, bem como informações, coletadas em arquivos do Centro de Referência da Assistência Social Central, a respeito dos cursos profissionalizantes oferecidos pela unidade em 2006. Diante da coleta de dados observamos a verdadeira necessidade de articulação entre as políticas públicas a fim de alcançar a tão almejada emancipação das famílias em condição de vulnerabilidade social que dependem de programas de transferência de renda para garantir seu sustento. Podemos concluir que, em Florianópolis, ainda se encontra distante a articulação entre programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais que possam retirar as famílias da condição de vulnerabilidade social em que se encontram.

Palavras-chave: Emancipação, pobreza, exclusão social, Programa Bolsa Família, trabalho.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Composição de Benefícios do Programa Bolsa família	41
Tabela 2: Critérios para Estabelecimento de CRAS	50
Tabela 3: Os Sujeitos da Pesquisa Empírica.....	55

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
BVJ	Benefício Variável Jovem
CADÚNICO	Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializado de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MS	Ministério da Saúde
NIS	Número de Identificação Social
NOB	Norma Operacional Básica
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAIF	Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social

SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	15
1.1 Da Constituição à LOAS: a trajetória da Assistência Social no Brasil	15
1.2 A Política Nacional de Assistência Social: avanços e desafios	22
1.3 Conseqüências do Neoliberalismo para a Assistência Social.....	31
2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	37
2.1 O Programa Bolsa Família.....	37
2.1.2 O benefício do PBF e o termo “beneficiário”	44
2.2 Centro de Referência da Assistência Social	48
3 A EMANCIPAÇÃO DAS FAMILIAS BENEFICIÁRIAS: OBJETIVO ALMEJADO versus OBJETIVO ALCANÇADO	53
3.1 Conhecendo os sujeitos da pesquisa	53
3.2 O benefício do Programa Bolsa Família: direito ou favor.....	56
3.3 A importância do trabalho remunerado.....	58
3.4 O preconceito em relação ao beneficiário.....	60
3.5 Pobreza e exclusão social	63
3.6 Condicionais do Programa Bolsa Família: saúde e educação	70
3.7 A articulação entre PBF e CRAS	76
3.8 Emancipação almejada versus emancipação alcançada.....	81
CONCLUSÃO	86
REFERÊNCIAS	89
APÊNDICES	94
ANEXOS	100

INTRODUÇÃO

A motivação pessoal pelo tema do presente Trabalho de Conclusão de Curso é fruto de um intenso e crescente questionamento a respeito do modo como vem se configurando a assistência social nos dias de hoje, enquanto prática assistencialista incorporada às políticas sociais. Esse interesse despertou no momento em que comecei a estudar a Política de Assistência Social, na sexta fase do curso, e intensificou-se com a experiência de estágio curricular que tive a oportunidade de realizar no Programa Bolsa Família - PBF, na Secretaria de Assistência Social do município de Florianópolis durante os meses de Março de 2007 a Outubro do mesmo ano.

No decorrer do curso e, principalmente do período de estágio pode-se constatar que a política de Assistência Social, enquanto um projeto estratégico de inclusão social de garantia de direitos, é um desafio enfrentado pelo poder público, e em específico pelos municípios que operacionalizam os programas, projetos e serviços voltados para os segmentos mais pobres da população.

Com a conjuntura atual caracterizada pelos altos níveis de desemprego, pobreza e exclusão social, a Assistência Social acaba sendo cada vez mais requisitada e os programas de transferência de renda se constituem o meio de sobrevivência de um número cada vez maior de famílias e/ou indivíduos vulneráveis socialmente.

Para tanto, este trabalho pretende analisar a maior iniciativa de transferência de renda já posta em prática no Brasil, o Programa Bolsa Família, que apesar de ter melhorado significativamente a vida de milhares de famílias brasileiras, torna-se completamente insuficiente ao ser desenvolvido de forma isolada. Assim, urge a necessidade de sua articulação com as demais ações assistenciais a fim de promover a emancipação de seus beneficiários.

O objeto deste trabalho são as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família do município de Florianópolis. São famílias que além de receberem o benefício mensal do Programa procuram atendimento nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS em busca de serviços socioassistenciais e cursos profissionalizantes a fim de atingirem uma emancipação sustentada e, conseqüentemente, sua independência das políticas sociais públicas.

Como embasamento teórico, este trabalho contou com referências de diversos autores que fundamentaram as discussões, dentre eles: Pereira (1996); Yazbek (2004, 2006); Tapajós; Crus; Albuquerque (2007); Sposati (1999); Sposati; Falcão; Fleury (2002); Yamamoto (1999, 2001); bem como a Constituição Federal de 1988, Leis e Decretos.

As discussões nos trouxeram o desenvolvimento da assistência social em suas ações cada vez mais focalizadas e fragmentadas, caracterizando os programas, projetos, benefícios e serviços sociais, principalmente o programa em questão, Bolsa Família. Este vem se configurando um programa de caráter assistencialista, afastando-se cada vez mais de propostas emancipatórias.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar em que medida o Programa Bolsa Família vem cumprindo com os objetivos propostos junto às famílias beneficiárias no município de Florianópolis/SC. Estes objetivos estão dispostos no Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, o qual regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o PBF; e específicos: investigar junto às famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família se o mesmo está cumprindo com os objetivos propostos; verificar articulação entre o Programa Bolsa Família e os CRAS; e, identificar se os sujeitos que participaram dos cursos profissionalizantes oferecidos pelo CRAS Central em 2006 e, concomitantemente, membros de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família conseguiram atingir uma emancipação sustentada.

O assistencialismo que vem marcando a trajetória da política de assistência social brasileira, caracterizado pelas práticas caritativas, de tutela, paternalismo, clientelismo e favor, precisa ser superado. Sendo assim, é de nosso interesse compreender em que medida o Programa Bolsa Família vem contribuindo para o reforço destas práticas.

Como procedimentos metodológicos utilizamos a pesquisa bibliográfica, baseada em livros e artigos, sobre as categorias teóricas centrais que circundam o objeto de estudo, bem como documentos disponíveis em meio eletrônico, sendo a principal fonte o site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Como instrumento da pesquisa exploratória, houve análise documental e entrevistas semi-estruturadas. E, por fim, utilizamos a pesquisa empírica, onde os dados obtidos foram analisados com o emprego do método quantiqualitativo. O eixo analítico articulador do trabalho foi a relação entre assistência social e direitos sociais.

A importância deste estudo vem exatamente na perspectiva de ampliar a compreensão sobre o Programa Bolsa Família e o impacto direto na vida de seus usuários.

Justamente para conferir o processo de emancipação objetivado pelo Programa é que formulamos os seguintes questionamentos que serviram para nortear a pesquisa, sendo eles: em que medida os objetivos propostos pelo Programa Bolsa Família estão sendo cumpridos? O acesso ao programa de transferência de renda Bolsa Família e aos cursos de capacitação profissional oferecidos pelos CRAS são capazes de promover o alcance dos objetivos do Programa na busca pela emancipação sustentada das famílias que deles participam?

Dessa forma, o presente trabalho encontra-se estruturado em três seções. A primeira é de ordem teórico-conceitual onde percorremos a trajetória da política de Assistência Social brasileira desde a Constituição Federal de 1988, a partir da qual tal política torna-se efetiva enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Perpassa a trajetória abordando a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social e finaliza com o apogeu do Neoliberalismo, este sistema de capitalismo que desmonta os direitos sociais adquiridos com a promulgação da Carta Magna.

A segunda seção apresenta o Programa Bolsa Família e o CRAS. Traz a configuração do programa, suas características, objetivos, valores do benefício, público alvo e discussões pertinentes ao termo “beneficiário”. Quanto aos CRAS discutimos o Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF, necessariamente ofertado nesses Centros, seus objetivos, os serviços de proteção oferecidos, bem como os procedimentos na forma de atendimento dos CRAS.

A terceira seção apresenta a pesquisa empírica e seus resultados, trata-se de uma pesquisa com emprego do método quantiquantitativo que buscou compreender os alcances dos objetivos propostos pelo Programa Bolsa Família. Os instrumentos utilizados foram: análise documental e entrevistas. As entrevistas foram realizadas com sujeitos beneficiários do Programa e que participaram de um dos cursos profissionalizantes oferecidos pelo CRAS Central no ano de 2006, bem como com as assistentes sociais destas duas unidades. Tais entrevistas permitiram compreender as concepções elaboradas pelos entrevistados a respeito do Programa e os resultados que este vem apresentando na vida das famílias beneficiárias.

Nas considerações finais, buscamos relacionar os resultados obtidos na pesquisa empírica com as discussões apresentadas na primeira e segunda seções. Resgatamos pontos abordados ao longo do estudo, com o intuito de elaborar considerações para os profissionais que atuam no Programa Bolsa Família, em especial aos assistentes sociais, para que os mesmos aprofundem seus conhecimentos nas reais necessidades do público alvo deste Programa, garantindo e tornando efetivos seus direitos.

Por fim, constam as referências bibliográficas que serviram de sustentação para a compreensão da temática, bem como apêndices e anexos que contribuem para facilitar o entendimento a respeito do assunto abordado.

1 A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

1.1 Da Constituição à LOAS: a trajetória da Assistência Social no Brasil

A abordagem temática terá início com a trajetória da assistência social a partir da Constituição Federal de 1988, a qual representa o início de uma era de multiplicação e extensão de direitos sociais no Brasil. Pela primeira vez a assistência social passa a ser reconhecida e proclamada como um direito de cidadania e torna-se objeto de obrigatória responsabilidade pública. Finalmente, direito e lei se conciliam no país para fazer justiça ao segmento de classe que sempre esteve à margem de uma proteção social pública.

A assistência que antes era considerada um dever moral passa a ser direito do cidadão e dever do Estado integrando o tripé da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência. Neste mesmo ano cria-se o Ministério do Bem Estar Social que conforme Tapajós; Crus; Albuquerque (2007) age na contramão da Carta Magna, fortalecendo o modelo simbolizado pela Legião Brasileira de Assistência – LBA¹.

A partir da Constituição a assistência transforma-se em direito formal, da mesma maneira que, afirma Pereira (1996), seus destinatários deixam de ser meros clientes da proteção social do Estado e da sociedade transformando-se em cidadãos detentores de direito e proteção social pública devida, nos termos da lei, com direito a receber, reclamar e escolher.

Nesse sentido, a Carta Magna se caracteriza como a pedra fundamental sobre a qual outras conquistas serão acrescentadas. Os direitos que por ela foram socializados assumiam anteriormente a forma de privilégios diferenciando a assistência da filantropia e da beneficência que historicamente, conforme nos traz Yazbek (2006), permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral ligada às atividades do plantão social, distribuição de auxílios financeiros e atenções em emergências.

¹ Sociedade civil fundada por Darcy Vargas em 1942 voltada a assistir as famílias dos soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial. Terminada a guerra, passou a prestar assistência a famílias necessitadas em geral estendendo seu amparo aos mais diversos objetivos como a saúde do “povo brasileiro”, a melhoria do nível de vida dos trabalhadores, bem como o “reajustamento das pessoas, moral ou economicamente desajustadas”. (ESTATUTO da LBA, apud RIZZINI, 1995, p. 138). O modelo simbolizado pela LBA é de cunho caritativo e inspirado em valores religiosos, o qual influencia a ação filantrópica até os dias de hoje.

Dessa forma, a inclusão da assistência na Seguridade Social presta uma atenção particular para com os mais pobres visando livrá-los de uma incerteza ligada à luta contra condições ambientais degradantes, abandono, enfermidade, desemprego, exclusão social, desagregação familiar, etc. Os que não possuem condições dignas de vida, inclusive condições de trabalho, passam a ser legalmente amparados no seu direito de proteção gratuita e desmercadorizável² pelos poderes públicos. A assistência passou a ser um direito de cidadania social sendo declarada, garantida e amparada legalmente por autoridade dotada de capacidade de impor obrigatoriedade; passou, enfim, a ser política pública³.

De acordo com Pereira (1996, p. 70):

A palavra social adicionada à assistência forma com esta um conceito composto que se refere, historicamente, à provisão gratuita e, portanto, não-contributiva e desmercadorizável de bens e serviços indispensáveis à subsistência de grupos humanos submetidos à situação de pobreza.

Seguindo o pensamento da autora, no que se refere a provisão gratuita dos serviços, a política de assistência social tem por objetivo fornecer segurança social aos cidadãos que não são cobertos, ou são precariamente cobertos, pelo lado contributivo da seguridade social que é a previdência.

Assim, o usuário da assistência social caracteriza-se por apresentar-se em situação de incapacidade ou impedimento temporário ou permanente de prover o acesso à renda e aos serviços sociais básicos para si e sua família, ou de tê-los providos pela própria família. Destacam ainda Martins; Paiva (2003), que tem direito também a essa política todos os brasileiros que se encontram descobertos da proteção previdenciária pela inserção precária ou pela exclusão do mercado formal de trabalho e ainda os cidadãos que por alguma eventualidade se encontram em situação de vulnerabilidade social decorrente do seu ciclo de vida (crianças, adolescentes e idosos), pessoas em condições de desvantagem pessoal por encontrarem-se doentes ou com certa deficiência, e ainda, vulnerabilidades diante

² Que não se guia pela lógica do mercado, nem tão pouco exige uma contrapartida financeira de seus demandantes, ou seja, de quem utiliza os serviços públicos.

³ Trata-se de uma estratégia de ação onde mediante a um conjunto de mecanismos e procedimentos se elabora a agenda do que virá a ser pauta de prioridades políticas a ser posta em prática de forma planejada (PEREIRA, 1996).

de situações circunstanciais e/ou conjunturais como: fome, trabalho infantil, famílias chefiadas por mulheres pobres, e outros.

Contudo, as disposições que foram declaradas direito na Constituição, no campo da assistência social, não eram de todo suficientes para torná-las disposições que assegurassem tudo o que estava declarado enquanto direito, pois somente o direito reconhecido na Constituição não o torna auto-aplicável. Faz-se necessário uma lei complementar ou ordinária para dar concretude ao direito proclamado.

Dessa forma, durante cinco anos ininterruptos vários projetos de lei regulamentadora da Constituição tramitaram pelo Congresso Nacional, enfrentando diversos percalços, negociações propostas por movimentos sociais e embates políticos nem sempre consensuais. Somente em 1993 é sancionada pelo presidente Itamar Franco, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que vem regulamentar a matéria da Constituição Federal de 1988 nos seus art. 203 e 204.

O art. 203 trata da prestação da assistência social com o objetivo de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; do amparo às crianças e adolescentes carentes; da promoção da integração no mercado de trabalho; da habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência promovendo sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal ao idoso ou portador de deficiência que não possua meios de prover sua subsistência, nem de tê-la provida pela própria família (BRASIL, 2006).

Já o art. 204 trata das fontes de recursos para as ações governamentais na área da assistência social; das diretrizes mediante as quais as ações governamentais devem ser realizadas, destacando-se a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 2006).

Por sua vez, a LOAS tem como função assegurar o que foi declarado na Constituição transformando as disposições que foram declaradas direito, em disposições que assegurem esses direitos. Outra função desta Lei é definir, detalhar e explicitar a natureza, o significado e o campo próprio da assistência social no âmbito da Seguridade Social, bem como os princípios que a norteiam, sua abrangência, competência, organização e recursos, a fim de torná-la compatível com o estatuto da cidadania do qual ela faz parte.

Com o caráter civilizatório presente na consagração dos direitos sociais, Yazbek (2004) ressalta que a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam pensadas no campo das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

É nesse sentido que a LOAS assegura a assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado, sendo Política de Seguridade Social em que o cidadão não precisa contribuir para dela fazer uso. A Lei dispõe sobre os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos.

E como garantia a essas necessidades, os capítulos tratados na LOAS, quais sejam: I da definição e dos objetivos; II dos princípios e das diretrizes; III da organização e da gestão; IV dos benefícios, dos serviços, dos programas e dos projetos de Assistência Social; V do financiamento da assistência social; e VI das disposições gerais e transitórias; todos eles foram organizados com referência no pressuposto de que a assistência social deva guiar-se pelo critério das necessidades sociais e não submeter-se à lógica do lucro e da acumulação privada (BRASIL, 1993).

Entretanto, a assistência social deve estar sempre afinada com as novas e diferentes formas de pobreza e exclusão social. Nesse sentido, a prática da assistência social deve concordar com as condições, os meios e situações que se situam historicamente, não se restringindo sempre as mesmas ações e sujeitos que a justificaram no passado.

É com base nesta concepção histórica que Pereira (1996), nos traz que a assistência social é entendida como um tipo particular de política social que embora destinada aos segmentos de classe mais pobres, não se restringe ao atendimento das necessidades biológicas destes, somente transferindo-lhes recursos materiais em espécie⁴ ou dinheiro. A ênfase nos serviços, programas e projetos contidos na LOAS reflete sua preocupação em apontar para a importância da relação fundamental entre a política de assistência social e as demais políticas setoriais como: saúde, habitação, educação, emprego, renda, etc., tendo em vista a extensão destas políticas aos mais pobres e, conseqüentemente, a sua universalização.

⁴ Como exemplo de transferência de recursos materiais em espécie temos: cestas básicas, material de higiene, material escolar, etc.

Essa universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas supracitadas é um dos princípios da LOAS, juntamente com a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica; o respeito à dignidade do cidadão, bem como à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade e à convivência familiar e comunitária; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem ocorrer discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993).

Em se tratando das diretrizes da LOAS, esta inova, segundo Yazbek (2004) ao propor a participação da população e a prática do controle da sociedade civil na gestão e execução das políticas de Assistência Social por meio de organizações representativas em seu planejamento e controle. Assim, tem início o processo de construção da gestão pública e participativa da assistência social, por meio de conferências, fóruns e conselhos deliberativos e paritários nas esferas federal, estadual e municipal. A descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e o comando único das ações em cada esfera de governo, juntamente com a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo, constituem as diretrizes da LOAS (BRASIL, 1993).

Com relação à organização da assistência social, Pereira (1996) afirma que as ações nesta área são sistematizadas de forma descentralizada e participativa em duas direções: da esfera federal para a estadual e municipal, incluindo o Distrito Federal; e do Estado para a sociedade, incluindo entidades privadas, organizações não governamentais e não mercantis. Ambas adotam um comando único em cada esfera de governo, vinculado a um órgão coordenador da política de assistência social a nível nacional.

Porém, de acordo com o art. 11 da LOAS a coordenação e as normas gerais cabem à esfera federal e a coordenação e execução dos programas cabem as esferas estaduais e municipais. Sendo assim, a LOAS estabelece uma hierarquia de competências entre os níveis de governo ao indicar o papel e as responsabilidades de cada uma das instâncias do poder público, mas sem desrespeitar a autonomia de cada ente governamental (BRASIL, 1993).

Podemos perceber o sistema descentralizado como uma boa forma de gestão, pois reconhece o nível Municipal como esfera autônoma de poder da política de Assistência Social em sua área de gestão. Automaticamente amplia os espaços de participação democrática, dando forma à política de assistência social em um novo patamar no âmbito municipal, contribuindo, assim, para a inclusão social nas esferas locais, sem desconsiderar a integração nacional. Sendo assim, esta forma de sistema contribui para o reconhecimento das particularidades dos próprios municípios possibilitando levar os serviços para mais perto da população. No entanto, ao reconhecer-se a autonomia da esfera local, não se exclui as responsabilidades do nível Federal na integração dos níveis – Federal, Estadual e Municipal – de governo, bem como na direção e condução geral da política de assistência social.

Em seu Capítulo IV, a LOAS regula, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, o Benefício de Prestação Continuada – BPC e benefícios eventuais. O primeiro garante a renda de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos⁵ ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência e nem de tê-la provida por sua família. Assim, considera-se incapaz de prover a subsistência da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. Já os benefícios eventuais referem-se ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja, também, inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (BRASIL, 1993).

Os serviços assistenciais tratados no mesmo capítulo referem-se a atividades continuadas que visem melhorar a vida da população atendida. Já os programas compreendem ações integradas e complementares, com tempo, área de abrangência e objetivos definidos. Os projetos de enfrentamento da pobreza, por sua vez, compreendem investimentos que subsidiem, financeira e tecnicamente, iniciativas para melhoria das condições gerais da subsistência e do padrão de qualidade de vida dos grupos populares (BRASIL, 1993).

⁵ Inicialmente a idade era de setenta anos; porém com a Lei Nº 9.720, de 30 de Novembro de 1998 – que dá nova redação aos dispositivos da Lei Nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1933 – em seu art. 38, dispõe que a partir de 01 de Janeiro de 1998 a idade seria reduzida para 67 anos; e com o advento do Estatuto do Idoso, instituído pela Lei Nº 10741, de 1º de Outubro de 2003, a idade foi reduzida para 65 anos.

No que tange ao financiamento, Capítulo V da LOAS, este discorre que o orçamento da Seguridade Social deve assegurar os recursos necessários à efetivação da política de assistência social como um direito de cidadania. A seguridade social é financiada por recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por contribuições sociais que advêm de toda a sociedade, de forma direta e indireta, quais sejam: dos empregadores incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; dos trabalhadores e demais segurados da previdência social; sobre a receita de concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal; e contribuições do importador de bens e serviços do exterior. Estes recursos e contribuições formam o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, o qual financia a Assistência Social (BRASIL, 1993).

Assim, cabe à União o custeio dos benefícios de prestação continuada e apoio aos Estados, Municípios e Distrito Federal na realização dos serviços assistenciais, benefícios eventuais, programas de assistência social e projetos de enfrentamento da pobreza, atentando-se às necessidades sociais locais para basear os critérios de transferências.

A LOAS aponta tanto nos princípios que a dirigem quanto no capítulo VI – da Organização e Gestão e nas Disposições Transitórias – medidas que facilitam e garantem a participação da população no controle da assistência social. Medidas como: acesso às informações, criação de foros de debate para definir a política, avaliar a situação das ações desenvolvidas e propor diretrizes para o progresso do sistema; além da indicação do Ministério Público como órgão de defesa dos direitos estabelecidos na lei (PEREIRA, 1996).

Em 1997 é editada a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB, aprovada pelo CNAS por meio da Resolução nº 204, de 4/12/1997. Esta NOB conceituou o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social preconizado pela LOAS, ampliando o âmbito das competências dos estados e municípios na gestão da política de Assistência Social. Propôs a criação da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, com representantes dos três níveis de governo (TORRES, 2007).

Já em 1998, através da Resolução nº 207, de 16/12/1998, o CNAS aprova a NOB/98, a qual cria os Conselhos, os Fundos de Assistência Social e institui o Plano de Assistência Social enquanto condição para repasse dos recursos do Fundo

Nacional para os estados e municípios, conforme estabelecido no Art. 30 da LOAS (TORRES, 2007).

Todavia, a prática assistencialista que marca a trajetória da assistência social no Brasil não desaparece por completo com a promulgação da Constituição e, posteriormente, a LOAS. Essa prática continua a ser exercida em todo o território brasileiro, marcada pela concepção de caridade e de favor com tradição paternalista e clientelista do poder público, com caráter de beneficência, o que transforma o sujeito na condição de assistido/favorecido e não como cidadão, ou seja, usuário de um serviço do qual ele tem direito, como nos alertam Martins; Paiva (2003, p. 55):

O reconhecimento legal da assistência social como direito não provoca automaticamente uma inversão de práticas, fortemente enraizadas na cultura política brasileira, cunhadas pelo assistencialismo, primeiro-damismo e clientelismo. Todavia, os preceitos legais estabelecidos na Constituição Federal e na LOAS, preconizam direitos e deveres que constituem os pilares sob os quais está fundada a possibilidade de reversão da lógica do favor para a lógica do direito.

Contudo, de acordo com o pensamento das autoras, os avanços mencionados que aconteceram no âmbito da assistência social se efetivam em possibilidade de reversão da lógica do assistencialismo para a lógica da Assistência Social enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Juntamente com a Política Nacional de Assistência Social, a qual renova e amplia o conceito de assistência social, bem como de proteção social.

Configura-se um processo contínuo de lutas e desafios no qual o profissional de Serviço Social exerce um papel altamente significativo enquanto operador de direitos sociais.

1.2 A Política Nacional de Assistência Social: avanços e desafios

Conforme previsto na LOAS a realização de Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais a serem realizadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, com o objetivo de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento, aconteceu em Brasília em dezembro de 2003 a

IV Conferência Nacional de Assistência Social que delibera, entre outros, a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A necessidade de uma política e de um sistema que consentisse a normatização dos serviços executados em todo o território nacional fez com que o Governo Federal desse início, a partir de 2003, ao estabelecimento de parâmetros para a gestão da política de assistência social no país (TAPAJÓS; CRUS; ALBUQUERQUE, 2007).

Sendo assim, é criado em 23 de janeiro deste mesmo ano o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS⁶ que enfrentou como principal desafio, conforme Tapajós; Crus; Albuquerque (2007), a alteração da assistência social perpetuada como benesse e caridade ou como política centralizada e de frágil resolução, no que se refere à definição orçamentária, gestão e espaço político institucional. O MDS começou a implantar, a partir de 2004, um novo modelo de gestão para execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que representassem o acesso da população a uma assistência social pública e de qualidade.

Surge assim, o SUAS, organizado pelo MDS e coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, colocado num movimento de ampliação das políticas sociais no país, onde integra a rede de proteção social construída e consolidada no atual governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Este sistema constitui-se de um pacto em torno de uma grande parceria nacional entre União, Estados, Distrito Federal e municípios para a construção de um sistema de assistência social único e específico.

Em 22 de setembro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência, o CNAS aprova em uma de suas Reuniões Descentralizadas e Ampliadas, por unanimidade dos Conselheiros, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que renova e amplia o conceito de proteção social.

A PNAS representa o compromisso do MDS, por intermédio da SNAS e do CNAS em materializar o conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social, conforme as diretrizes da LOAS, através de definições, de princípios e de diretrizes que norteiam a sua implementação. Vem de encontro com a perspectiva de implementação do SUAS,

⁶ Criado através da Medida Provisória nº 163, de 23 de Janeiro de 2004, a qual foi convertida na Lei nº 10.866, de 13 de maio 2004.

requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública, para integrar o governo federal com os estaduais e municipais em uma ação comum (BRASIL, 2004c).

Nesse sentido, o MDS tem o compromisso de desencadear a discussão e o processo de reestruturação orgânica da política pública de assistência social na direção do SUAS, ampliando e resignificando o atual sistema descentralizado e participativo. Assim, com a implementação de secretarias próprias na grande maioria dos municípios do país e em todos os Estados da federação e no Distrito Federal foi possível alcançar alta capilaridade institucional descentralizada refletindo uma expressiva capacidade na prestação dos serviços socioassistenciais, no financiamento, na gestão da política de assistência social em seus diferentes níveis governamentais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; bem como no monitoramento, avaliação e informação da política (BRASIL, 2004c).

De acordo com o texto contido na PNAS, Brasil (2004c, p. 8):

A gestão proposta por esta política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB⁷, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB's), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.

De acordo com os princípios democráticos contidos na PNAS, Brasil (2004c, p. 26), esta política rege-se por:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

⁷ A Norma Operacional Básica (NOB/99) estabelece as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite, nos âmbitos federal e estadual, enquanto espaços permanentes de articulação entre os gestores da Política de Assistência Social.

IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Já com base na Constituição Federal de 1988 e na LOAS as diretrizes que organizam a Assistência Social, conforme a PNAS, Brasil (2004c) são:

I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e características socioterritoriais locais;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;

IV - Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Ao dar continuidade ao processo inaugurado pela Constituição e pela LOAS, a PNAS/2004 traz uma visão social inovadora pautada na dimensão ética de incluir os casos transformados em individuais, enquanto de fato tratam-se de uma situação social coletiva. Inova também no trato das diferenças e dos diferentes, enfim, das desigualdades. Traz uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos e os recursos disponíveis para enfrentar as situações de vulnerabilidade social. (BRASIL, 2004c)

Sendo assim, o público alvo desta política não é mais o indivíduo tratado de forma isolada, mas sim a família, seus membros e indivíduos no contexto das situações de vulnerabilidade e riscos que eles se encontram. Como exemplo podemos citar famílias e indivíduos que se encontram em fragilidade ou perderam vínculos de afetividade, de pertencimento ou sociabilidade; situações de vulnerabilidade referente aos ciclos de vida; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza; situações de riscos pelo uso de substâncias psicoativas; por diferentes formas de violências advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; alternativas diferenciadas de sobrevivência; inserção precária ou não

inserção no mercado de trabalho, e outras situações que representam riscos pessoal e social.

Nesse sentido, a política pública de assistência social precisa dispor de especial consideração não apenas para com as pessoas que dela necessitam, mas também em relação às circunstâncias e seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. Pois, conforme Miotto (2000) é na família, este espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, que se constituem os riscos e vulnerabilidades sociais.

E enquanto política de proteção social, a PNAS deve garantir o convívio familiar que supõe a não aceitação de situações de perda das relações familiares; garantir também a segurança de sobrevivência, ou seja, rendimento e autonomia que significa a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência independente do desemprego ou de limitações para o trabalho; a garantia da acolhida que se trata da provisão de necessidades humanas, do direito ao abrigo, à alimentação, ao vestuário, enfim, direitos próprios da vida humana em sociedade. A acolhida pode acontecer em situações de separação da família por motivos como drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado, etc, ou em situações de desastre ou acidentes naturais (BRASIL, 2004c).

Para tanto, a PNAS reconhece que por existirem demandas setoriais e segmentadas deve ocorrer diferença no tratamento da própria política, onde se faz necessário considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração. Assim, torna-se relevante a constituição de uma rede de serviços que confira maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, pois somente dessa maneira se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução (BRASIL, 2004c).

Desta forma, as intervenções na PNAS acontecem essencialmente nas capilaridades dos territórios exigindo, assim, um maior conhecimento destes, pois precisa tornar visíveis os setores da sociedade brasileira tidos como excluídos das estatísticas, como exemplo temos: idosos, indígenas, quilombolas, população em situação de rua, pessoas com deficiência. No entanto, a política conta com uma base de informações que é o Censo Demográfico e a Síntese de Indicadores Sociais elaborados a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de

Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano.

Sendo assim, a PNAS tem como indicador importante a dinâmica populacional que está relacionada com a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e metrópoles que vêm enfrentando um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença cada vez maior do desemprego e da informalidade, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, da violência, etc. (BRASIL, 2004c).

Para enfrentar tal situação nas particularidades territoriais surge a necessidade de Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, sobre os quais falaremos na segunda seção deste trabalho. Estes Centros devem considerar as dinâmicas internas que cada tipo de município apresenta com relação à concentração populacional e condições socioeconômicas.

Porém, ao realizar os serviços de proteção social de forma integrada às demais políticas setoriais, a Política de Assistência Social leva em consideração as desigualdades socioterritoriais, também, na provisão dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem, tendo em vista a universalização dos direitos sociais. Nesta perspectiva a política objetiva contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários, bem como grupos específicos ampliando o acesso a bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais em áreas urbanas e rurais. Esses bens e serviços constituem redes de proteção social baseadas na cidadania, garantindo a provisão de um conjunto de seguranças sociais (acolhida, autonomia, convívio, equidade e travessia) a todos os cidadãos que delas necessitarem através de um sistema de monitoramento de riscos e defesa de direitos (BRASIL, 2004c).

Para tanto, o SUAS, cuja importância é estabelecer-se como um projeto que busca e consolida o direito social e a ruptura com a esfera do “não-direito”, descentraliza os serviços socioassistenciais nos territórios classificando-os e ordenando-os em níveis de proteção social.

Por proteção social entende-se, conforme Tapajós; Crus; Albuquerque (2007), o enfrentamento de vulnerabilidades, vitimizações, riscos, fragilidades e eventualidades ocasionadas a indivíduos e famílias na trajetória de seu ciclo de vida, em decorrência de questões econômicas, sociais, políticas e de ataques à dignidade humana. A proteção social ocupa-se de três tarefas, sendo elas: reforçar a

autonomia e a auto-estima dos indivíduos; promover aquisições materiais, institucionais, sociais e socioeducativas para prevenção e redução de riscos sociais; e, estimular a participação, a inserção social, a conquista da cidadania e o respeito à igualdade de direitos.

Com base na PNAS, Brasil (2004c), a proteção social divide-se em dois campos:

- Sistema de Proteção Social Básica – tem por objetivo prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. É destinado a famílias e indivíduos que vivem em situações de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza, privação ou fragilização de vínculos afetivos de relação e de pertencimento social. Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos conforme identificação da situação da vulnerabilidade apresentada. Estes deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em redes, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas.

Este sistema de proteção é composto por benefícios eventuais e de prestação continuada e as ações devem ser articuladas com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos; devem ainda ser articulados aos serviços de proteção social especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários.

Seus programas e projetos são executados a nível Federal, Estadual e Municipal e articulados dentro do SUAS, o qual volta-se para articulação das responsabilidades, vínculos e hierarquia, em todo o território nacional, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, realizados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. Com gestão compartilhada divide responsabilidades para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social. Este Sistema constitui-se pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no campo da assistência social prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e pelas fundações mantidas pelo poder público.

O SUAS reorganiza e regula em todo o território nacional os serviços, programas, projetos e benefícios relativos à assistência social considerando as cidadãs e os cidadãos que dela necessitam. Garante proteção social básica e especial de média e alta complexidade, com centralidade na família e base no espaço social onde seus usuários vivem. Os serviços de proteção social básica são executados através do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF de forma direta nos CRAS, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS;

- Sistema de Proteção Social Especial – é a modalidade de atendimento assistencial destinada a garantir condições dignas de vida a famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados encontrando-se em situação de risco pessoal e social devido ao abandono, abuso sexual, maus tratos físicos e/ou psíquicos, uso de substâncias psicoativas, situação de trabalho infantil, entre outras. A atuação com este público alvo abrange desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até a sua inclusão em redes sociais de atendimento. Os serviços requerem acompanhamento individual com maior flexibilidade nas soluções protetivas e acompanhamentos monitorados na efetividade da reinserção almejada com a meta de restituir direitos sociais e reconstruir vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2004c).

A unidade pública estatal de prestação destes serviços especializados são os Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, o qual tem por objetivo, de acordo com Tapajós; Crus; Albuquerque (2007), promover a integração de esforços, recursos e meios para evitar a dispersão dos serviços e potencializar as ações para seus usuários, oferecendo amparo e acompanhamento individualizado especializado.

Os serviços neste sistema de proteção são divididos em:

- 1) Proteção Social Especial de média complexidade: são aqueles que oferecem atendimento a famílias e indivíduos com seus direitos violados, porém, cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Assim, requerem maior atenção especializada e mais individualizada por se encontrarem em situações de negligência, ameaça, maus-tratos e discriminações sociais. Dentre os serviços prestados: serviço de orientação e apoio sócio-familiar

prestado no CREAS visando à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário; abordagem de rua; plantão social; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiências; e medidas sócio-educativas em meio-aberto (Prestação de Serviços a Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA). Estas medidas são desenvolvidos através de atividades realizadas em horário complementar ao da escola a fim de reduzir as possibilidades de reinserção da criança ou adolescente a riscos (BRASIL, 2004c).

- 2) Proteção Social Especial de alta complexidade: são os serviços que garantem moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido, ou seja, proteção integral para famílias e indivíduos que se encontram sem referência ou com vínculos familiares ou comunitários rompidos. Dentre os serviços: Atendimento Integral Institucional; Casa de Passagem; Casa Lar; República; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; trabalho protegido; e medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (BRASIL, 2004c).

Além dos níveis de proteção o SUAS garante, na concepção de Tapajós; Crus; Albuquerque (2007), a aplicação autônoma dos recursos pelos municípios com repasse regular e automático dos recursos fundo a fundo; cria o Sistema Nacional de Informação do SUAS – Rede SUAS – que favorece o processamento das transações financeiras, auxiliando nos processos de tomadas de decisão e fornecendo elementos de monitoramento e avaliação dos serviços e benefícios prestados pela PNAS; e estabelece normas que estruturam as novas bases de instituição da assistência social como política de Estado.

Em 2005 acontece a V Conferência Nacional de Assistência Social, a qual tem como tema “SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social”. Neste mesmo ano o MDS dá a largada para a instituição da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. E no dia 14 de julho, em reunião do CNAS, foi aprovada sua versão final, sendo esta publicada em 15/07/2005. A NOB/SUAS disciplina a gestão e a política de Assistência Social nos territórios e define os parâmetros para a regulamentação e implantação do SUAS, além de regulamentar a PNAS/2004. Ainda neste ano há o desenvolvimento da Rede SUAS que resultou na

automatização dos processos de gestão, fator de agilidade e transparência das ações na área da Assistência Social.

A NOB/SUAS estabelece em seu conteúdo, dentre outros, as funções da política de assistência social para extensão da proteção social brasileira, a rede socioassistencial, a gestão compartilhada dos serviços, bem como a possibilidade de adesão dos municípios ao SUAS por níveis de gestão Inicial, Básica e Plena. Estes níveis representam, de acordo com Tapajós; Crus; Albuquerque (2007), o reconhecimento das diferentes capacidades dos municípios brasileiros em realizar e co-financiar os serviços da assistência social, bem como aderir ao SUAS; e as diversas condições estruturais e conjunturais destes entes federados. Em relação aos níveis de gestão supracitados, temos:

- Gestão Inicial – indica a adesão do município ao sistema em um grau preliminar, onde apenas são executados os serviços e administradas as transferências já efetuadas anteriormente à implantação do SUAS;
- Gestão Básica – o município compromete-se com a cobertura da proteção social básica e com a oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários;
- Gestão Plena – município possui as condições para executar a gestão total das ações de assistência social.

Entretanto, a partir dos anos 90 intensifica-se a implementação do projeto neoliberal no Brasil. Os direitos, essencialmente, no campo da Assistência Social, incorporados com a Constituição Federal de 1988 e assegurados com a LOAS e, posteriormente, a PNAS passam por um processo de desmonte onde as ações nesta área agem na contramão das conquistas realizadas até então.

1.3 Conseqüências do Neoliberalismo para a Assistência Social

Neoliberalismo é uma nova expressão do velho capitalismo que transforma tudo em mercadoria, bens e serviços, incluindo a força de trabalho. Este novo sistema mercantiliza serviços essenciais, tais quais os sistemas de saúde,

educação, bem como a assistência social. O Estado passa a ser reduzido a mero instrumento dos interesses dos setores dominantes da população.

Com o advento do neoliberalismo o novo perfil da questão social brasileira, principalmente pela vulnerabilização do trabalho, conviveu, de acordo com Yazbek (2004), com o desmonte do sistema público de proteção social devido à retração dos investimentos públicos no campo social e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com restrições aos gastos públicos e sua tendência à privatização.

Sendo assim, tornam-se evidentes, nos últimos anos, as características neoliberais da política social brasileira frente às necessidades sociais da população. As políticas sociais vêm tomando uma direção mais compensatória e seletiva, focando em situações em que o indivíduo se encontra no limite de sua sobrevivência e estão cada vez mais direcionadas às camadas sociais extremamente pobres e incapazes de competir no mercado de trabalho.

Assim, as políticas sociais acabam sendo o “lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (TELLES, 2001, p. 95 apud YAZBEK, 2004, p. 129). As políticas impostas pelo sistema neoliberal possuem um nítido recorte assistencialista, filantrópico, uma vez que são repassadas como favores, como doações e não como direitos conquistados.

No entanto, a hegemonia do pensamento neoliberal na década de 90 fez com que a adoção da concepção de seguridade social não se traduzisse numa universalização dos serviços, programas, projetos e benefícios sociais. O país passou a se caracterizar pelas formas excludentes do mercado de trabalho, pela grande concentração de renda nas mãos de pequenas parcelas da população e pelo alto grau de pauperização da maioria do povo brasileiro.

Nesse sentido, as inovações que surgiram das propostas universalizadoras da Constituição Federal de 1988 ficaram, conforme afirmam Pastorini; Galizia (2006) reduzidas e submetidas à situação econômica e a insuficiência dos recursos públicos que inibiram as propostas que desejavam ampliar o sistema de proteção social brasileiro.

Ainda na concepção de Pastorini; Galizia (2006), as medidas de ajuste da economia deveriam combinar com a proposta de serviços mínimos e de baixa qualidade para os setores mais pobres da sociedade e serviços privados para os

demais setores. Dessa forma, as recomendações para as ações neoliberais de ajuste da economia combinam:

- ✓ Individualização: onde cada indivíduo deve responsabilizar-se pela sua própria condição social;
- ✓ Focalização: onde os serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais sejam dirigidos somente às parcelas da população que se encontrem em piores situações sócio-econômicas e comprovadamente necessitadas;
- ✓ Privatização: caracteriza-se pelo deslocamento da maior quantidade possível dos serviços públicos para a sociedade civil e/ou setor privado.

Essa lógica neoliberal consiste em maximizar os rendimentos reforçando as políticas econômicas sem que elas sejam desviadas/redistribuídas para as políticas sociais públicas, ou seja, para que elas não retornem para os cidadãos com necessidades sociais a serem supridas em forma de serviços assistenciais que lhes devem ser prestados, por direito.

O perfil desarticulado construído para a assistência neste período distanciou-se ainda mais do proposto pela LOAS colocando em evidência o caráter seletivo, fragmentador e focalista para suas intervenções com medidas assistenciais compensatórias frente aos efeitos dos ajustes da economia. A flexibilização nas condições de trabalho convivem com a forte retração do Estado no trato com o sistema público de proteção social e com o surgimento de práticas filantrópicas confrontando, assim, com a universalidade das políticas sociais públicas, cujo princípio tornou-se esquecido na prática.

Sendo assim, a assistência social passou a promover ações pontuais, fragmentadas e restritas que somente deixarão de existir à medida que desempenhar a função de incluir e manter incluídos os segmentos pobres da sociedade no âmbito das políticas públicas setoriais, cumprindo, portanto, seu papel universalizante essencial.

Porém, a fim de minimizar a exclusão social que é fruto do ideário neoliberal, o Estado busca parceria com a sociedade civil, com o propósito de complementar a oferta de projetos, programas e serviços sociais. Mas, o que realmente o Estado pretende com isso é transferir a sua responsabilidade enquanto gestor social para

setores da sociedade, mais especificamente para as instituições que compõem o Terceiro Setor⁸.

Conforme nos trazem Sposati; Falcão; Fleury (2002, p.24):

[...] por operar com as necessidade dos segmentos populares e até por particulariza-las como questões excepcionais, as ações de assistência social comumente possuem forte recorte local. Mais ainda, por não construir um perfil de responsabilidade própria, o padrão de ação governamental nesse campo sempre buscou alianças com organismos locais. Seu caráter de ajuda favoreceu o comportamento do partilhar soluções.

Nesse sentido, o Estado utiliza a parceria como uma estratégia de legitimação. O verdadeiro objetivo não é a potencialização dos serviços sociais, mas sim um resgate da prática assistencialista, ou ainda como ressaltam Sposati; Falcão; Fleury (2002, p. 112):

[...] a assistência associada à benevolência passa a ser encarada como uma prática social natural, banal, nascida da própria condição de solidariedade dos indivíduos humanos em sociedade. Em decorrência, guarda um sentido marginal, enquanto dever do Estado, ou seja, ela é secundarizada e se impõe como exigência marginal enquanto dever do Estado. Enquanto exigência marginal, é apreendida como gesto de benevolência; pode ser descartada, já que seus resultados são secundários e paliativos.

Contudo, o pensamento neoliberal responsabiliza o sujeito pela sua condição de subalternidade, sendo o mesmo pensamento que permeia a conquista dos direitos sociais, nos quais sempre foi confirmada a visão conservadora de que o grande problema da pobreza era resultado da incapacidade de alguns indivíduos de assumirem sua própria condição de subsistência.

De acordo com Sposati (2004, p. 43):

As culturas liberal e neoliberal entendem o risco como uma questão de preocupação pessoal e individual. As incertezas da vida, de acordo com o pensamento liberal, devem ser enfrentadas e respondidas por cada um, de acordo com as suas possibilidades.

Outra característica neoliberal que vem se apresentando mais recentemente é o deslocamento da questão da pobreza como sendo um lugar de intervenção do Estado, para o lugar de intervenção da sociedade e do mercado. Este deslocamento tem como expressão maior o crescimento do Terceiro Setor que passa a se inserir no sistema de proteção social e da política social em geral que, de acordo com

⁸ Entidades da sociedade civil de iniciativa privada sem fins lucrativos que geram bens, serviços privados e públicos.

Yazbek (2006) se explicam através das formas de acumulação do capitalismo globalizado e que vem sendo realizado, entre outras coisas, pela privação de direitos trabalhistas e sociais e pela perda das condições políticas que davam uma natureza pública à demanda por direitos sociais. Dessa forma, as responsabilidades sociais transferidas ao Terceiro Setor tornam mais complexa a efetivação da busca por direitos sociais.

Assim, compreendemos que pela forte retração do Estado no comando das políticas sociais públicas e submissão das mesmas às políticas de ajuste da economia, ocorre, dentre outros, o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas e a demanda por direitos sociais passa a ser assumida, em sua grande parte, pela sociedade civil ou por iniciativas privadas.

Nesse sentido, Yamamoto (1999) afirma que a lógica dos direitos e da democracia se encontra em detrimento em relação à lógica contábil, e que os interesses coletivos da sociedade devem submeter-se às prioridades orçamentárias. O resultado disso é um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos que se tornam dominantes.

É nesse contexto que cabe à atual assistência social brasileira, enquanto política pública, oferecer a provisão de necessidades fora do mercado, ou seja, uma provisão sustentada pelo orçamento público na qualidade de garantia de direitos de prevenção e proteção social através de serviços, benefícios, programas e projetos que reduzam situações de risco pessoal e social, que criem possibilidades de (re)inclusão social, que protejam indivíduos e famílias vulneráveis independente de sexo, etnia, renda, idade e raça. Enfim, que venham a prover meios e seguranças que reduzam e previnam riscos e vulnerabilidades sociais decorrentes de necessidades pessoais ou sociais de seus usuários.

Sendo assim, torna-se evidente na história do neoliberalismo, na política pública de assistência social, que a idéia de um Estado mínimo para o social configurou a implementação do atendimento socioassistencial no país. Esse é o motivo pelo qual a assistência social transformou-se mais em um conjunto de ações precárias, emergenciais e circunstanciais, oferecida aos mais necessitados, com forte tendência a retirar o usuário do convívio familiar e comunitário (abrigos, asilos, etc.), do que uma política de garantia de direitos para todos que dela necessitam.

Nesse sentido, o que se sobressai é a tendência de assistencialismo para a proteção social ao invés da concepção da política de Assistência Social enquanto componente do sistema de Seguridade Social.

A assistência social, como vem se configurando, não deve ser reduzida a prover situações de privações plenas⁹. Mas sim, faz-se necessário um conjunto de políticas que garantam a oferta de emprego e remuneração com condições de um padrão digno de vida. Pois, as múltiplas situações que a sociedade vem enfrentando exigem a garantia de um conjunto de seguranças por parte do Estado que se contraponha às incertezas sociais, dentre as quais, fome e desemprego.

A política de assistência social deve ser ativa no sentido de dar um novo significado à vida, a dignidade e a resistência dos que se encontram excluídos do meio em que vivem. Faz-se indispensável um trabalho de emancipação e empoderamento dos sujeitos onde ocorra o resgate da auto-estima, bem como a capacidade dos sujeitos de decidir e pertencer a uma sociedade.

Conforme o conteúdo abordado até o momento torna-se fundamental, na efetivação do direito à assistência social, prestar às famílias e/ou indivíduos que se encontram em desvantagem pessoal ou social decorrentes de desemprego, deficiência, etc., uma segurança de sobrevivência, de rendimento e de autonomia, através de programas de transferência de renda, bem como a garantia da segurança de convivência e autonomia às famílias e indivíduos, através de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Para tanto, será abordado no decorrer da próxima seção o programa de transferência de renda, Bolsa Família e o Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF, ofertado necessariamente pelos CRAS, bem como a forma como vem sendo oferecidos à população pobre e extremamente pobre do município de Florianópolis. Ambos, ao funcionarem de forma articulada e, juntamente com toda a rede assistencial, garantem às famílias e/ou indivíduos demandantes de políticas assistenciais públicas a segurança de sobrevivência, renda, autonomia e convivência, tornando assim, mais claras as possibilidades de emancipação desses sujeitos.

⁹ Por situações plenas entende-se indivíduos os famílias em situação de rua, prostituição infantil e adulta, analfabetismo, trabalho infantil, entre outras.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 O Programa Bolsa Família

Em 30 de janeiro de 2003 o presidente Luiz Inácio Lula da Silva lança o Programa Fome Zero, o qual consiste em uma política integrada de segurança alimentar para o país abrangendo renda mínima, geração de emprego, distribuição de alimentos e alfabetização de adultos. O órgão que seria responsável pela coordenação também teve de ser criado, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, criado especialmente para cuidar do Programa Fome Zero e não durou mais do que um ano. Este e o Ministério de Assistência Social aglutinaram-se formando o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em 20 de outubro de 2003, através da Medida Provisória Nº 132, o presidente cria o Programa Bolsa Família - PBF, o qual integra o programa maior Fome Zero. Foi instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro do mesmo ano. Integrou e unificou os atos e procedimentos de transferência de renda do Governo Federal, chamados Programas Remanescentes, quais sejam:

- ✓ Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Do Ministério da Educação, transferia a quantia de R\$ 15,00 para famílias com crianças entre 6 e 15 anos de idade, até o limite de três por família;
- ✓ Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Do Ministério da Saúde, atendia às famílias com filhos de até 6 anos de idade, transferindo a quantia de R\$ 15,00 por filho, até o limite de três por família;
- ✓ Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Do Ministério das Minas e Energia, destinava R\$ 7,50 por mês às famílias como complementação ao preço do botijão de gás; e,
- ✓ Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – Cartão Alimentação, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Do Ministério de

Segurança Alimentar e Combate à Fome, destinava R\$ 50,00 mensais às famílias integrantes do Programa Fome Zero, tendo filhos ou não.

A unificação desses programas remanescentes teve por objetivo garantir maior agilidade na liberação do dinheiro reduzindo a burocracia e melhorar o controle dos recursos, visto que cada um dos programas era gerido por um ministério e apresentavam diferentes listas de beneficiários e critérios para recebimentos de benefícios.

De acordo com Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006b)¹⁰, a unificação conferiu maior racionalidade administrativa e aumentou a eficácia da política de assistência social no enfrentamento à pobreza, bem como foram criadas condições para a padronização de procedimentos de gestão, facilitando a compreensão sobre a operacionalização dos programas sociais do Governo Federal por parte da população e responsáveis dos Estados e Municípios.

Assim, as famílias que recebiam os benefícios dos programas remanescentes continuariam recebendo até o momento que migrassem para o Bolsa Família. Após acontecer a migração, as famílias passam a receber o benefício de acordo com os critérios do PBF.

Apesar de ser um programa focalizado e excludente¹¹, o Bolsa Família é a mais abrangente iniciativa de transferência de renda já posta em prática no Brasil. Ele tem por objetivo geral, conforme seu Decreto regulamentador nº 5.209, combater a fome, a miséria e promover a emancipação das famílias em condições de vulnerabilidade social no país. Dentre seus objetivos específicos podemos destacar:

- ✓ Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação e assistência social;
- ✓ Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- ✓ Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- ✓ Combater a pobreza; e

¹⁰ Este Manual trata-se de um documento elaborado pelo MDS juntamente com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, em Novembro de 2006, a fim de favorecer a compreensão da gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, bem como suas finalidades e seus mecanismos.

¹¹ É um programa focalizado e excludente, pois se limita ao atendimento da população pobre ou extremamente pobre, não considerando as determinações mais gerais e estruturais de sua situação de pobreza. Além disso, utiliza somente o critério da renda para definição da pobreza, não considerando que esta é multidimensional.

- ✓ Promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público;

Ao ser instituído, o PBF, encontrava-se sob responsabilidade da Secretaria Executiva do Bolsa Família, vinculada à Presidência da República. Porém, com a criação do MDS, em janeiro de 2004, a concessão de benefícios, conforme Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006b), passa a ser exercida operacionalmente pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, com base nas estimativas de pobreza de cada município e nas informações constantes do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.

O PBF, o qual está presente em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal, encontra-se vinculado à Política Nacional de Assistência Social e depende juridicamente da esfera Federal, porém possui uma equipe técnica selecionada pelo município responsável pela execução do programa a nível municipal. Os recursos a nível federal são provenientes do Orçamento da Seguridade Social, formado por contribuições sociais e recursos fiscais. Mediante as diretrizes da mesma e da proposta do SUAS a instância do financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo - Federal, Estadual e Municipal. É um fundo constituído de um conjunto de recursos vinculados ou alocados à assistência social para cumprimento de objetivos específicos. É de natureza orçamentária e contábil, criado por lei, caracterizando-se por englobar todos os recursos arrecadados pelo setor ou a ele destinados.

Em relação ao benefício, este se trata de uma transferência direta de renda com o obrigatório cumprimento de condicionalidades¹² que favorece famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Os benefícios são pagos mensalmente por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social – NIS, de uso do Governo Federal.

Vale salientar que até o mês de julho de 2007 os benefícios pagos pelo programa eram de R\$ 50,00 o básico e R\$ 15,00 o variável. Porém, com a correção

¹² São atividades nas áreas da saúde e da educação que as famílias devem cumprir para assegurar o direito de receber o benefício.

anunciada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, durante a abertura da III Conferência Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional no dia 3 de julho de 2007, em Fortaleza, alterou-se o valor do benefício. O Decreto nº 6.157 publicado em 16 de julho de 2007 altera o art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, onde passa a vigorar os seguintes valores de benefícios financeiros:

- ✓ Benefício Básico – no valor de R\$ 58,00, é concedido a cada família com renda per capita¹³ mensal igual ou inferior a R\$ 60,00, independentemente da composição familiar;
- ✓ Benefício Variável – transferido a famílias com renda per capita mensal de até R\$ 120,00. No valor de R\$ 18,00, é concedido para cada criança ou adolescente de 0 – 15 anos de idade, até o limite de três por família. Este benefício é destinado a unidades familiares que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos.

Segue tabela demonstrativa da composição de benefícios financeiros (básico, e variável) do PBF:

¹³ Calculada com base na soma do dinheiro de todas as pessoas que moram no domicílio, incluindo rendimentos mensais e aposentadorias, dos quais o valor total é dividido pelo número de integrantes da família, obtendo, assim, a renda per capita.

Tabela 1: Composição de Benefícios do Programa Bolsa família

Situação das Famílias	Renda Mensal Per Capita	Ocorrência de Crianças/Adolescentes 0 – 15 anos	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício
		1 criança ou adolescente	1 Variável	18,00
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	2 crianças ou adolescentes	2 Variáveis	36,00
		3 ou mais crianças ou adolescentes	3 Variáveis	54,00
		Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 criança ou adolescente	Básico + 1 Variável	76,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	2 crianças ou adolescentes	Básico + 2 Variáveis	94,00
		3 ou mais crianças ou adolescentes	Básico + 3 Variáveis	112,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006b, p.17).

Em 28 de dezembro de 2007, foi publicada a Medida Provisória nº 411 a qual amplia a faixa etária para atendimento do PBF para adolescentes até 17 anos. Com esta medida as famílias beneficiárias que têm em sua composição adolescentes de 16 e 17 anos poderão receber adicionalmente o Benefício Variável Jovem – BVJ no valor de R\$ 30,00, até o limite de dois benefícios por família. Porém, esses adolescentes devem continuar matriculados e freqüentando a escola. Com isso, o valor total do benefício das famílias poderá atingir R\$ 172,00 mensais.

Conforme Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006b), a definição dos valores de renda mensal familiar per capita para concessão do benefício, bem como a estimativa de famílias pobres no Brasil e em cada município foram elaboradas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em 2003 e

atualizadas em 2006, tendo como referência informações da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio – PNAD e do Censo Populacional 2000.

A cobertura do Programa e o planejamento de sua expansão são realizados de acordo com essa estimativa. Porém, o planejamento procura contemplar, ao mesmo tempo, novas famílias (que se encontram cadastradas no CadÚnico) e fazer migrar para o Programa Bolsa Família as famílias atendidas pelos programas remanescentes, anteriormente citados.

O Programa é operacionalizado em nível municipal e as famílias que se enquadrarem em seus critérios devem procurar o setor responsável pelo Programa Bolsa Família do município, nas prefeituras, a fim de realizarem seu cadastro. Em Florianópolis o Programa é desenvolvido na Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, situada à Avenida Mauro Ramos, nº 1.277, bairro Centro.

O encarregado de administrar o Bolsa Família no município é o gestor; é ele quem coordena também o cadastramento. Ao realizá-lo, a família é incluída no CadÚnico, que consiste em um banco de dados, instituído pelo Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001. Trata-se de um programa alimentado por informações a respeito das famílias de baixa renda do país, possibilitando aos governos municipais, estaduais e federal, obterem um perfil sócio-econômico das famílias cadastradas. Após o preenchimento dos dados, as pessoas constantes no cadastro recebem o NIS.

A seleção das famílias beneficiárias do PBF é feita a partir de informações geradas pelo CadÚnico, onde são observados os critérios para inclusão no PBF. Assim, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006b), o foco do CadÚnico são as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Portanto, este instrumento tem como objetivo identificar e qualificar todas as famílias pobres. Sendo assim, torna-se extremamente importante as informações lançadas pelo município no CadÚnico para um bom desempenho do Programa Bolsa Família.

Sendo assim, podem ser inclusas no cadastramento único famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo. Onde, embora, não consigam se enquadrar nos critérios estabelecidos para ingresso no Programa Bolsa Família, têm a possibilidade de serem enquadradas em outros programas oferecidos pelo governo federal, estados ou municípios. Exemplo: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

No entanto vale destacar que o cadastramento de uma família no CadÚnico não resulta em sua inclusão automática no PBF ou em outros programas. Para se inserir no PBF é necessário atender aos critérios de acesso e permanência estabelecido pelo programa, quais sejam, a renda per capita e a composição familiar. Mesmo depois de analisado o cadastro e a família atender aos critérios do Programa a concessão do benefício não é imediata. Depende do planejamento de expansão do Programa, da disponibilidade dos recursos do Governo Federal e, também, da situação da família no cadastro, ou seja, famílias mais numerosas e, em contrapartida, menor rendimento mensal, são primeiro beneficiadas.

Tomando como exemplo o município de Florianópolis, para realização do cadastro da família ou indivíduo no CadÚnico, o responsável deve agendar, via telefone ou comparecendo à Secretaria, horário para comparecer ao Programa. Na entrevista deve portar, necessariamente, documentos como: comprovante de residência, carteira de identidade, Cadastro de Pessoa Física – CPF, título eleitoral e carteira de trabalho, para os maiores de dezoito anos; para as crianças e adolescentes é obrigatória a apresentação da certidão de nascimento e atestado de frequência escolar das crianças maiores de 6 anos.

Ao responder às questões do caderno do cadastramento único, o indivíduo fornece informações referentes à sua família, o que proporciona aos governos federal, estaduais e municipais o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas e a análise das suas maiores necessidades. São informações como: identificação da residência e suas características; bem como da família e dos indivíduos que a compõem; características familiares; renda da família; gastos da família; se o indivíduo possui emprego ou não; a participação em programas sociais do governo federal, entre outras.

Estas informações são enviadas à Base Nacional de Cadastramento Único onde também cada membro da família recebe o NIS e, posteriormente devolvidas aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, possibilitando que estas esferas de governo tenham informações sobre quem são, onde estão e como vivem as famílias em situação de pobreza no Brasil, com a finalidade de elaborar e implementar políticas e programas sociais adequados às necessidades dessa população.

O Programa possui atualmente 11.072 famílias cadastradas no município de Florianópolis, dentre elas somente 4.680 encontram-se recebendo o benefício (dados do mês de Dezembro de 2007).

A assistente social do PBF desenvolve um trabalho com estas famílias, no sentido de esclarecê-las e orientá-las a respeito do benefício de transferência direta de renda, bem como realiza o cadastramento das famílias e responde a problemas relativos aos cartões de recebimento do benefício; executa encaminhamentos e desempenha ações que respondam as demandas colocadas na perspectiva da cidadania e dos direitos, conforme depoimento:

“A cobrança de documentos é uma maneira de fazer com que eles busquem cidadania [...] porque na verdade se a gente fala em universalidade de direitos e acesso ele também tem que ter, faz parte dele enquanto cidadão [...] esse lado social eu cobro bastante; pra isso a gente procura sempre orientar e encaminhar de forma correta” (A. S. – PBF).

Desenvolve ações sócio-educativas no que se refere aos esclarecimentos e acompanhamentos das famílias no cumprimento dos deveres das atividades na área da saúde e educação, para que as mesmas entendam o valor dessas atividades como meio para superar a condição de pobreza.

2.1.2 O benefício do PBF e o termo “beneficiário”

Merece destaque, nesta abordagem, a questão reconhecida no PBF que se refere a nomenclatura dada aos seus usuários, chamados pelo Programa, em nível nacional, de "beneficiários". Segundo o dicionário Aurélio (1993, p. 72) a definição da palavra "beneficiário" é: “aquele que recebe ou usufrui benefício ou vantagem”. No entanto, benefício é um serviço ou um bem que se faz gratuitamente, ou seja, um favor ou graça.

A relação entre direito e favor está embutida em nossa sociedade e o Programa Bolsa Família não foge à regra quando reafirma, por meio do modo como nomeia seus usuários – "beneficiários", resquícios da cultura do favor que marca a

trajetória da assistência social no Brasil. Os usuários do Programa são reconhecidos como pessoas que recebem um favor, portanto, pessoas que devem algo a alguém. O termo “benefício” não é entendido enquanto direito destes indivíduos e dever do Estado, mas sim enquanto um favor do poder público. Este modo de tratamento facilita a entrada no campo do clientelismo e do assistencialismo, retrocedendo a idéia da assistência social enquanto um direito social.

Esta concepção é bastante preocupante no que se refere ao significado atribuído à Assistência Social em um Programa que tem a finalidade de promover a emancipação das famílias que dele participam.

Todavia, cabe destacar um dos pontos positivos do Programa, qual seja o benefício na forma de transferência direta de renda. A transferência de renda significa respeito à autonomia da família onde o benefício pode ser utilizado não necessariamente em gastos com alimentação, mas também com roupas, calçados, remédios, aluguel da casa, água, luz, gás, transporte, material escolar, ou em atividades de lazer. A autonomia abrange a capacidade do indivíduo de auto suprir-se, desde o mínimo de sobrevivência até as necessidades mais específicas, como dignidade e liberdade humanas.

Na concepção de Carvalho, (2000, p. 107):

[...] a complementação de renda é um salto qualitativo no reconhecimento de cidadania para todos. A distribuição de benefícios em espécie do tipo cesta alimentar, “sopões” populares etc, acaba por manter seus beneficiários na condição de tutelados e subalternizados. É nessa direção que a substituição de benefícios em espécie por outros na forma de renda mínima ou “salário social” representam o reconhecimento da condição de cidadão dos grupos em situação de pobreza e o rompimento com a cultura da tutela.

Quando questionados, os beneficiários entrevistados, a respeito das prioridades que elegem com o benefício que recebem do programa, eles nos responderam:

“Comida e quando tem alguém doente também os remédios, depois vêm as outras coisas” (entrevistada 1).

“Mês passado comprei um tênis que o meu filho tava precisando” (entrevistada 2).

“Primeiro é comprar a comida pra dentro de casa né” (entrevistado 3).

“Com o dinheiro do programa compro comida e quando é necessário os remédios também. Mas é mais comida mesmo” (entrevistada 4).

“Todo mês tem algumas prioridades. Um mês é a comida, outro mês são as contas da casa, outro comprar coisas pra nossa filha” (entrevistado 5)

“Quando tem o arroz e o feijão eu deixo o dinheiro pra pagar as contas” (entrevistado 6).

“Eu vejo o que se tem mais necessidade de se comprar primeiro. Se é comida, ou remédio, roupa, calçado pra criança” (entrevistado 7).

“A comida e as coisas que faltam pras crianças estudar. Material, essas coisas né” (entrevistada 8).

Porém, benefícios de renda complementar como o do Programa Bolsa Família devem priorizar apenas determinados períodos do ciclo de vida das famílias, ou seja, apenas períodos em que as famílias se encontram em condições de vulnerabilidade. Todavia, este fato não vem sendo comprovado. Pelo contrário, as famílias não adquirem condições de se desvincilarem do Programa.

Segue depoimento da assistente social do CRAS com relação a este vínculo:

“O bolsa família é um programa muito forte e as famílias têm medo de perder esse vínculo, não querem desvincular do Bolsa Família. [...] o que é bem característico dos programas de transferência de renda”.

Para tanto, devemos considerar que o Programa deve criar condições para que ocorra a emancipação de seus beneficiários. Assim, deve estar associado a um conjunto de programas e/ou serviços sociais públicos com vistas a proteção social e ao desenvolvimento de condições para auto-sustentação da família.

Dos oito entrevistados nesta pesquisa, seis recebem o benefício do Programa há dois anos ou mais. Quando questionados acerca do sentimento em relação ao

tempo de beneficiários, todos eles responderam que embora recebam o benefício não se sentem felizes, pois o que gostariam mesmo era de poderem trabalhar para conseguir o dinheiro e, assim, sentirem-se orgulhosos de suas condições.

Além de demonstrarem insatisfação, apontaram também sentimentos de humilhação com relação ao valor do benefício, conforme segue:

“Eu já me senti humilhada. [...] o meu dinheiro foi bloqueado e eu tive que me incomodar um monte e quando recebi o dinheiro veio só 15 reais. Só de ônibus que eu tive que pagar pra correr atrás disso e das papeladas que eu tive que pegar, gastei quase esse dinheiro todo” (entrevistada 4).

Os homens, principalmente, sentem-se muito envergonhados de serem beneficiados pelo Programa, conforme transparece com os entrevistados:

“Eu me sinto muito envergonhado porque soa como uma esmola” (entrevistado 3).

“[...] sinto vergonha todo mês quando tenho que ir lá pegar. Mas sei que se não tiver isso, vai fazer muita falta” (entrevistado 6).

“Sinto um pouco de vergonha [...] eu queria mesmo é poder sustentar minha família com o meu suor, não precisar de dinheiro de programa nenhum. O homem, pai de família, tem o seu orgulho próprio” (entrevistado 7).

Quão mais tempo estes homens, considerados provedores do lar anteriormente à situação que se encontram, permanecem dependentes financeiramente de políticas públicas, os mesmos sentem-se cada vez mais desesperançosos de conseguirem um emprego novamente.

Visto que a dimensão do trabalho é vital na definição de suas identidades, auto-estima e orgulho próprios, sem a garantia de um trabalho o homem perde, também, a garantia da liderança sobre os demais membros da família, fato que os deixa envergonhados diante de sua própria condição.

Por outro lado, o programa apresenta resultados de satisfação dos beneficiários e que mostram o impacto que políticas públicas de distribuição de

renda podem ter na vida diária da população mais pobre. Mas, embora tenha efeitos positivos na melhoria de vida das famílias, o mesmo, isoladamente, torna-se insuficiente para tirar a família da sua condição de vulnerabilidade.

Conforme Weissheimer (2006, p. 40):

O objetivo estratégico é construir políticas que possam efetivar a transição da situação de dependência em relação aos programas de transferência de renda para um estágio sustentável de inclusão social que combine participação no mercado de trabalho com garantia de direitos.

Acreditamos que o caminho para uma não dependência exclusiva dessas famílias em relação ao Programa seja promover o desenvolvimento socioeconômico das famílias em estado de insegurança alimentar, gerar trabalho e renda e desenvolver a cidadania.

Para tanto, é preciso articulação com outros programas, projetos e serviços socioassistenciais públicos para que, assim, gere um maior impacto no combate à pobreza e desigualdade social. Uma das propostas de articulação é com os CRAS, como veremos a seguir.

2.2 Centro de Referência da Assistência Social

Com base nas modificações ocorridas na organização dos grupos familiares e a necessidade de cuidados que as famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação de renda ou fragilidade de vínculos afetivos vêm apresentando é que a PNAS prevê, através do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, proteção social básica com caráter preventivo e que possibilite inclusão social, com o objetivo de assegurar direitos e propiciar a construção de autonomia das famílias, seus membros e indivíduos.

O PAIF é o principal programa de Proteção Social Básica do SUAS. Criado em 18 de abril de 2004, por meio da Portaria nº 78 pelo MDS, o PAIF aprimora a proposta do Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família – PNAIF implantado pelo Governo Federal no ano de 2003. Em 19 de maio de 2004, o programa passa a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo

Governo Federal (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME ¹⁴, [s. d.]).

Sendo assim, o SUAS, novo modelo de gestão da assistência social, que reorganiza e regula os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em todo o território nacional, institui o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Este se trata de um espaço físico público onde são necessariamente ofertados os serviços do PAIF, e podem oferecer outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária. Os CRAS têm como objetivo ser referência local da assistência social. Para tanto, torna-se a concretização dos direitos socioassistenciais, ofertando e coordenando em rede os serviços, programas e projetos que previnam situações de riscos através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, [s. d.]).

O principal objetivo do PAIF é desenvolver, nas unidades dos CRAS, ações, bem como serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social com vistas ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o direito à Proteção Social Básica e a ampliação da capacidade de proteção social e de prevenção de situações de risco no território de abrangência dos CRAS que se caracteriza por ser a porta de entrada do SUAS nas regiões onde atua.

Todavia, são os municípios os responsáveis pela manutenção e estruturação do espaço físico dos CRAS como cumprimento do requisito de habilitação ao nível básico ou pleno de gestão do SUAS. Assim, de acordo com Brasil (2005a), um dos requisitos para gestão básica dos municípios é estruturar Centros de Referência de Assistência Social de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado, conforme o seguinte critério:

¹⁴ Para maiores informações a respeito do PAIF, verificar site do MDS no endereço eletrônico: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protacao-social-basica/paif>

Tabela 2: Critérios para Estabelecimento de CRAS

PORTE DOS MUNICÍPIOS				
Municípios de pequeno porte I (até 20.000 habitantes)	Municípios de pequeno porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes)	Municípios de médio porte (de 50.001 a 100.000 habitantes)	Municípios de grande porte (de 100.001 a 900.000 habitantes)	Metrópoles (mais de 900.000 habitantes)
NÚMERO DE CRAS				
Mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas	Mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas	Mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas	Mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas	Mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social apud Tapajós; Crus; Albuquerque (2007).

Com relação aos serviços de proteção básica, estes são executados de forma direta nos CRAS. Para tanto, conforme consta na PNAS, Brasil (2004c), os serviços devem ser articulados com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e a promoção das famílias, seus membros e indivíduos atendidos de forma a superar as condições de vulnerabilidade e prevenir situações de risco.

Porém, um fato observado na realização dos atendimentos no PBF, é que muitas famílias associam os CRAS à cesta básica. Então, quando da oportunidade de questionar a assistente social do CRAS Central a respeito dessa referência, ela nos respondeu:

“As famílias chegam aqui e eu falo que aqui é o Centro de Referência da Assistência Social e você foi encaminhado pra cá, mas aqui a gente não trabalha só com a cesta básica. Isso pra não vincular o CRAS com a cesta básica. Eu não sou cesta básica. Primeiramente eu explico qual é o trabalho que a gente faz pra depois começar a abordagem. Isso tem surtido um grande resultado porque as pessoas

estão entendendo que elas não precisam só da cesta, que elas podem buscar aqui outras ações, as vezes ações para as crianças, pros adolescentes, enfim, outros encaminhamentos”.

Dessa forma, o objetivo destes Centros é potencializar a família como unidade de referência ao fortalecer seus vínculos, motivando seus membros e possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo da pobreza, evitando que essas famílias tenham seus direitos violados.

O PAIF/CRAS destina-se à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Para atender a esta demanda os trabalhos desenvolvidos em cada unidade do CRAS contam com uma equipe formada por: coordenador, assistente social, psicólogo, auxiliar administrativo e estagiários, sendo que todo serviço prestado visa promover a emancipação social das famílias, devolvendo a cidadania para cada um de seus membros.

Essas unidades localizam-se em áreas de vulnerabilidade social visando à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. São responsáveis pela oferta de serviços e pelo desenvolvimento de programas de atenção integral as famílias dispondo de informação, orientação e realizando os devidos encaminhamentos, com posteriores acompanhamentos.

Em Florianópolis existem 5 CRAS distribuídos nas principais áreas de concentração da população em situação de vulnerabilidade social do município. Todas as equipes desenvolvem procedimentos como: recepção e acolhida das famílias, seus membros e indivíduos; oferta de cursos profissionalizantes; proteção por meio de visitas domiciliares às famílias que estejam em situações de maior risco ou vulnerabilidade; encaminhamento às famílias para os serviços de proteção social básica e de proteção social especial, quando for o caso; produção e divulgação de informações de modo a oferecer referências para as famílias e indivíduos sobre os programas, projetos e serviços socioassistenciais do SUAS, sobre o PBF e o BPC, sobre os órgãos de defesa de direitos e demais serviços públicos do município.

A respeito dos cursos profissionalizantes, trata-se de um projeto desenvolvido pelo PAIF, objetivando a inclusão social das famílias e/ou indivíduos a fim de alcançarem emancipação.

No ano de 2006, os CRAS de Florianópolis ofereceram os seguintes cursos profissionalizantes: mecânica de motores, serralheiro, panificação e confeitaria, mecânica de motocicletas, confecção e decoração, informática, encanador, eletricitista, manicure, corte de cabelo, garçom, pizzaiolo, culinária e artesanato. A qualificação foi feita com professores das entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC e Associação de Formação Profissional Thempos.

No CRAS Central, em específico, foram oferecidos:

- ✓ Panificação e Confeitaria;
- ✓ Informática;
- ✓ Corte de Cabelo;
- ✓ Modelagem;
- ✓ Decoração e Confecção Linha Bebê;
- ✓ Confecção Masculina e Feminina;
- ✓ Confecção Feminina;
- ✓ Confecção Cama, Mesa e Banho;
- ✓ Mecânico de Motocicletas; e,
- ✓ Mecânico de Motores Marítimos.

Os cursos são escolhidos a partir de uma pesquisa de demanda de mercado feita pelo Conselho Municipal de Trabalho e Emprego que realiza a pesquisa em conjunto com a comunidade. O CRAS, por sua vez, consulta as sugestões da comunidade pela preferência dos cursos e forma a fila de demanda dos cursos que serão oferecidos.

Sendo assim, a próxima seção nos trará o resultado obtido com a pesquisa empírica realizada com os sujeitos que, em busca de emancipação, participaram de um dos cursos profissionalizantes supracitados oferecidos pelo CRAS Central e são, concomitantemente, beneficiários do Programa Bolsa Família.

3 A EMANCIPAÇÃO DAS FAMILIAS BENEFICIÁRIAS: OBJETIVO ALMEJADO versus OBJETIVO ALCANÇADO

Tendo em vista que um dos objetivos mais expressivos do Programa Bolsa Família e o principal propósito dos CRAS é “o estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”, trazemos nesta seção, elementos de extrema importância contemplados a partir das entrevistas realizadas com os sujeitos beneficiados pelo programa de transferência de renda Bolsa Família do município de Florianópolis e que participaram de um dos cursos profissionalizantes oferecidos pelo CRAS Central no ano de 2006.

Através da leitura e análise dos depoimentos teremos uma noção sobre a polêmica que envolve a busca pela emancipação sustentada das famílias, ou seja, a questão de fundo é: será que o objetivo almejado pelo PBF é realmente alcançado? Para responder a indagação também são analisados relatos das assistentes sociais das duas unidades.

3.1 Conhecendo os sujeitos da pesquisa

Ao delimitar a temática deste trabalho demos início ao processo de escolha dos sujeitos que viriam a ser nosso objeto de estudo. Para tanto, nos dirigimos à coordenadora dos CRAS do município de Florianópolis a fim de que ela pudesse nos auxiliar na escolha de um Centro em específico, visto que existiam mais acadêmicas explorando essas unidades. Em acordo, optamos pelo Centro de Referência da Assistência Social localizado à região central do município.

Realizada a escolha entramos em contato, via telefone, com a assistente social do CRAS Central explicando-a a temática e solicitando a disponibilidade da relação dos alunos que realizam os cursos profissionalizantes no ano de 2006, pois nos trariam maiores resultados em longo prazo. Prontamente, a mesma enviou-nos a relação.

Com a relação em mãos, confrontamos os dados no Sistema de Cadastramento Único a fim de identificar quais dos alunos eram, também, cadastrados no PBF. Assim, dos 157 alunos que concluíram um dos cursos, 37

eram cadastrados. Destes 37, apenas 16 são beneficiados e, dentre eles, optamos por trabalhar com um universo de 50% da amostra.

Delimitado o universo, iniciamos contato telefônico com os sujeitos encontrando muitas dificuldades, visto que eles apresentam alto grau de mobilidade devido às condições econômicas e físicas do local de moradia e, seus telefones celulares são facilmente trocados em curto espaço de tempo.

Inicialmente nos propusemos a trabalhar com mulheres chefes de família. Porém, ao visitarmos a primeira constatamos que, apesar de constar na base do CadÚnico uma composição familiar, ao irmos até sua casa verificamos que ela vivia com um companheiro e, por motivos de força maior não informou ao PBF; acreditamos que seja devido ao fato de no momento que ela se dirigiu ao Programa para fazer seu cadastro, o companheiro exercia alguma atividade remunerada e ambos decidiram omitir essa informação para que não constasse a renda familiar no CadÚnico. E assim, procedem várias famílias. Então decidimos realizar as entrevistas não levando em consideração a composição familiar.

Deparamos-nos também com sujeitos que tinham receio de serem entrevistados, mesmo que muito bem explicada, por nós, a finalidade da entrevista, porque achavam que com isso perderiam o benefício do Programa.

Outra dificuldade que encontramos foi o acesso aos locais de moradia dessas famílias. A vizinhança não era nem um pouco simpática, muito menos facilitou a situação. Os olhares dos moradores nos intimidaram bastante e algumas entrevistas não podiam ser longas. Por exemplo, entrevistamos uma senhora que residia entre dois morros rivais e estava jurada de morte por um deles, não sendo bem aceita naquela comunidade. Consequentemente, também não éramos.

Todavia, apresentaremos a seguir os sujeitos que participaram de nossas entrevistas:

Tabela 3: Os Sujeitos da Pesquisa Empírica

Sujeito	Idade	Escolaridade	N° de filhos	Tempo de recebimento do benefício	Curso realizado
Entrevistada 1	32 anos	1° grau incompleto	3	4 anos	Confecção Cama, Mesa e Banho
Entrevistada 2	42 anos	2° grau completo	1	4 anos	Informática
Entrevistado 3	53 anos	1° grau incompleto	2	1 ano	Mecânico de Motores Marítimos
Entrevistada 4	47 anos	1° grau incompleto	2	1 ano	Confecção Cama, Mesa e Banho
Entrevistado 5	31 anos	2° grau incompleto	1	2 anos	Panificação e Confeitaria
Entrevistado 6	36 anos	1° grau incompleto	2	2 anos	Panificação e Confeitaria
Entrevistado 7	25 anos	1° grau incompleto	1	2 anos	Mecânico de Motocicletas
Entrevistada 8	50 anos	1° grau completo	3	3 anos	Confecção Masculina e Feminina

Fonte: pesquisa realizada pela autora.

Conforme o exposto, nossos resultados são avaliados em torno das respostas obtidas por meio da realização das entrevistas com os 8 sujeitos beneficiários do PBF, supracitados, que participaram dos cursos profissionalizantes oferecidos pelo CRAS Central entre os meses de Julho e Novembro de 2006, haja vista que nenhum destes entrevistados conseguiu inserção no mercado de trabalho formal ou informal na área de realização dos cursos.

3.2 O benefício do Programa Bolsa Família: direito ou favor

Diante das discussões a respeito da constituição do PBF, faz-se necessário mencionar a concepção das famílias atendidas sobre o Programa e como este vem se apresentando no cotidiano das mesmas. Se para alguns ele se constitui enquanto direito, na concepção de outros não passa de um mero favor do Estado, mais especificamente do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Do ponto de vista político, conforme afirma Marques; Mendes (2004) apud Freitas (2007), se, por um lado, não há como negar que a população beneficiada pelo programa encontra-se em melhores condições do que antes do recebimento do benefício, por outro cabe destacar a provisoriedade do programa, na medida em que as transferências de renda não constituem um direito e ele pode ser alterado de acordo com as mudanças políticas. Em outros termos, trata-se de um programa deste governo, ou seja, da atual gestão do governo Lula.

Dessa forma, também podemos analisar o critério das condicionalidades do programa. Para Silva et al. (2005) não podemos falar em acesso ao direito, se o programa institui condicionalidades que exigem contrapartidas¹⁵ por parte das famílias atendidas. Ora, nem o direito nem a assistência social exigem contrapartidas por parte de seus demandantes.

Outro aspecto a ser levado em consideração é o primeiro critério de inserção no programa: a renda per capita. Este é um critério extremamente injusto visto que não comprova as verdadeiras necessidades das famílias. Aquelas que possuem uma renda comprovada, muitas vezes não conseguem se inserir no programa por causa de R\$ 1,00 (um real) a mais nos seus proventos mensais, visto ser um programa baseado na máquina de calcular. Contudo, outras que recebem um pouco mais da renda mensal estipulada pelos critérios e não têm como comprovarem podem ir até o programa, omitir a renda e conseguirem acesso ao benefício.

Neste sentido, as entrevistas realizadas nos trouxeram diferentes opiniões por parte das famílias atendidas pelo programa, quando perguntadas “como se sentem recebendo esse benefício”:

¹⁵ Dentre as contrapartidas, podemos destacar: acompanhamento de crianças desnutridas, realização de pré-natal, frequência escolar e atualização do cartão de vacinação.

“Eu acho que é direito, mas mesmo assim a gente fica meio constrangida. Ainda se fosse uma pessoa inválida tudo bem, tem que pegar porque não pode trabalhar, mas uma pessoa com saúde! Mas sentindo vergonha ou não sentido tem que pegar né, é o jeito”. (Entrevistada 1).

Ainda na perspectiva de conceber o benefício como um direito a entrevistada 8 afirma:

“Eu não sinto vergonha porque se eu tô recebendo é direito meu. Acho que a gente não deve ficar se humilhando e sentindo vergonha dos nossos direitos”.

Já a entrevistada 2 sente-se grata e reconhece o benefício como ajuda do governo:

“Eu me sinto muito ajudada. Se não fosse o dinheiro do Bolsa Família a minha situação taria bem pior”.

Não diferente à idéia de favor, em depoimento seguem entrevistas:

“Ah, isso é só um quebra galho. Eu sinto que o governo tá fazendo um favor pra mim e pra minha família. Não vejo isso como um direito. Direito seria se eles dessem condições de a gente poder trabalhar e receber esse dinheiro e não de ir buscar porque está necessitando” (entrevistado 3).

“Eu acho que era melhor trabalhar pra poder ganhar esse dinheiro, mas os bicos que a gente faz não dá pra manter tudo. Eu não gosto muito de ajuda do governo não, mas quando a gente precisa não tem o que se fazer” (entrevistado 7).

Embora tenha sido normatizado por Lei, o Programa Bolsa Família não se constitui enquanto política de direito do cidadão, mas sim enquanto um programa de governo atrelado à gestão Lula.

Sendo assim, este programa merece profundas análises e reflexões sobre até que ponto vem garantindo direitos, bem como o seu impacto na vida da população atendida.

3.3 A importância do trabalho remunerado

Historicamente, é através do trabalho que as pessoas humanas conseguem atingir a satisfação de suas necessidades básicas. Para tanto, é necessário em primeiro lugar a produção de meios que permitam a satisfação dessas necessidades, ou seja, a produção da própria vida material.

Neste sentido, Marx; Engels (1997, p. 39) apud Iamamoto (1999 p. 114) nos trazem que:

o primeiro pressuposto de toda a existência humana, portanto, de toda a história, é que os homens devem estar em condições de viver para poder 'fazer história'. Mas para viver é preciso comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais.

A partir deste pensamento entendemos que os homens necessitam trabalhar para ter uma base de sobrevivência. No entanto, ao trabalharem, além dos sujeitos estabelecerem relações sociais entre si, eles possibilitam a reprodução da vida material conquistando o ato de comer, beber, vestir-se, entre outros.

No decorrer das entrevistas ao questioná-los a respeito do que representava em suas vidas o fato de ter um trabalho com salário fixo mensal, todos os entrevistados relataram que significava autonomia, independência e auto-confiança enquanto cidadãos. A garantia do recebimento de um salário todos os meses os torna sujeitos mais otimistas com relação ao futuro de suas famílias.

Seguem os depoimentos confirmando a importância de se estar empregado recebendo um salário para sobreviver:

“Trabalhar num emprego fixo é ter a garantia que todo mês aquele dinheiro vem de certeza. [...] com emprego e amor a família tem condições de satisfazer suas necessidades e viver em harmonia” (entrevistada 2). Comentou que antes de ter seu filho trabalhava no comércio e isso era muito bom, pois se sentia mais independente e animada. Conseguia fazer compras, pois tinha como comprovar renda e sentia que sua auto-estima era mais elevada.

Para o entrevistado 3:

“[...] o trabalho significa dignidade, respeito e eu acho que devia ser uma coisa garantida pra todo cidadão”.

Ao ser indagado “como se sentem as pessoas que ficam muito tempo sem trabalho”, o mesmo respondeu:

“Ah, ficam sem rumo, né! A pessoa vai se sentindo excluída da sociedade e fica cada vez mais difícil de se sentir um cidadão de direito de novo”. Comentou ainda, que há algum tempo atrás possuía uma firma de placas e cartazes com seis funcionários, mas o plano Collor lhe “quebrou as duas pernas”. Afirma que um dos papéis do Estado deve ser:

[...] necessariamente oferecer oportunidades de emprego [...] respeitar o cidadão do jeito que ele deve ser respeitado, dando a oportunidade de um emprego digno. Daí sim ninguém precisava ficar mendigando a ajuda do governo”.

“Quando eu trabalhava fora, de faxineira de um prédio, eu conseguia comprar bastante coisa, comprei até essa geladeira (apontando com orgulho para sua geladeira), daí eu me sentia mais feliz e otimista” (entrevistada 4).

“Ter um trabalho fixo é poder dar segurança pra minha família e ter certeza de que no final do mês eu posso pagar as minhas contas sem ter que pedir dinheiro emprestado pra ninguém [...]” (entrevistado 6).

O entrevistado 7 ressalta o papel do homem como sendo o de provedor da casa, e que sem trabalho ele se sente humilhado. Aponta ainda a grande ferida que caracteriza o nosso país que é a desigualdade salarial entre ricos e pobres:

[...] o trabalho significa orgulho pro cidadão. O pai de família que tem um trabalho fixo se sente mais feliz em casa e com a família. Poder comprar a comida e pagar as conta da casa sabendo que vai receber novamente no mês que vem é muito bom e confortante. A gente ia se senti um pouco mais igual a todo mundo. Acho que se todas as famílias conseguisse se sustentar bem, a diferença entre ricos e pobres não seria tão brusca. Os pobres não iam sentir tanta vergonha e tanto preconceito”.

“Ter um trabalho representa uma segurança no fim do mês. Poder fazer umas continhas e se tornar independente é tudo que eu mais queria” (entrevistada 8).

O desemprego no Brasil vem aumentando bruscamente e, como aponta Kato; Ponchirolli (2002) deve-se principalmente a educação insuficiente e legislação inflexível. As precárias e insuficientes condições educacionais são responsáveis direta ou indiretamente pela baixa qualificação da mão-de-obra dos trabalhadores brasileiros, bem como a flexibilização nas formas de contratação dos serviços apontam cada vez mais para empregos temporários, sem vínculos contratuais e com baixos salários.

À medida que aumenta a tecnologia, requisitam-se maiores aptidões técnicas e pessoais, onde as pessoas que não conseguem qualificação profissional ficam mais longe do mercado de trabalho.

Iamamoto (2001) afirma que o desemprego e a crescente exclusão dos trabalhadores do mercado de trabalho se constituem no problema central da atualidade. A crescente redução de empregos somada a desresponsabilização do Estado no trato com os direitos e serviços sociais, faz aumentar a situação da pobreza e exclusão social agravando conseqüentemente a situação das famílias brasileiras em situação de vulnerabilidade social.

3.4 O preconceito em relação ao beneficiário

Segundo definição da palavra “preconceito” pelo Moderno Dicionário Enciclopédico Brasileiro (1993, p. 668), o termo refere-se a um “conceito formado antecipadamente e sem fundamento razoável; opinião formada sem reflexão”.

Podemos facilmente perceber, desde o surgimento do Programa Bolsa Família, inúmeras críticas a respeito das famílias beneficiárias como sendo responsáveis pela dependência econômica, indevida e negativa, em relação ao benefício.

Nesse sentido, na concepção de Telles (1999) apud Yazbek (2006, p. 126):

O pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado”, e muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria

condição, dependente de ajuda, enfim, não cidadão. Sua figura é elaborada de forma negativa.

Temos testemunhado comentários por parte de parcelas da sociedade, bem como escutado opiniões veiculadas através da mídia a respeito do tempo de recebimento do benefício por parte de algumas famílias, insinuando que receber benefícios durante alguns anos seguidos gera comodismo e dependência por parte das mesmas.

Essas opiniões deixam claro que parece mais fácil e prático o titular do benefício dirigir-se todos os meses a uma agência bancária e recebê-lo, sem que para isso tenha que trabalhar, do que “perder” parte de seu dia em função de um emprego mal remunerado; é esse dinheiro garantido todo mês que impede a família de dedicar-se à procura de uma ocupação remunerada.

É fato a existência de algumas famílias que já recebem o benefício há aproximadamente seis anos e, outras, também, em que o benefício acaba sendo transferido para gerações sucessoras. Ou seja, quando a mãe ou pai que é o titular do benefício vem a falecer, a titularidade é transferida para o membro que passa a ser responsável pela família.

Porém, o que precisa ser questionado é como o Programa está trabalhando no sentido de proporcionar a emancipação dos sujeitos que por ele são atendidos. Até que ponto os atuais programas de transferência de renda estão revendo e refletindo sobre a característica de manter dependentes os seus usuários.

O que é necessário entender nesse contexto, é que não se trata apenas de ter ou não ter um trabalho para poder ser independente financeiramente, mas sim, constatar que muitas vezes, os sujeitos não têm perfil de empregabilidade. Há aqueles que não têm escolaridade alguma e apresentam dificuldades de criar mecanismos de autodesenvolvimento, sentindo-se culpados pela situação em que vivem, conforme os depoimentos abaixo:

“Agora eu fico pensando que eu devia ter estudado mais. Mas comecei a trabalhar desde novinha porque eu precisava muito” (entrevistada 2).

“Nasci numa família humilde onde desde pequeno fiquei mais fora da aula porque tive que ajudar meus pais. E depois de grande não tive tempo pra correr atrás do prejuízo e me preparar pra vida” (entrevistado 6).

Quando questionados a respeito das oportunidades de emprego, muitos apresentaram queixa:

“Eu não tenho oportunidade de sair dessa vida” (entrevistada 1).

“As famílias pobre que pegam esse dinheiro são realmente batalhadoras, o problema é que não têm oportunidades” (entrevistado 3).

“Se eu tivesse uma oportunidade não taria aqui. Eu e o meu marido adoramos fazer arte, mas o nosso trabalho não é valorizado” (entrevistada 4).

“[...] quem não tem estudo, que são os mais pobres, fica cada vez menos preparado pra entrar no mercado de trabalho e continua na condição que tá e acabam formando suas famílias que também vão ser pobres” (entrevistada 8).

No decorrer das entrevistas, ao questioná-los a respeito do preconceito que lhes era dirigido enquanto famílias atendidas pelo PBF, todos eles falaram que se sentiam vistos, por parcelas mais bem sucedidas da sociedade, como preguiçosos e acomodados com o benefício, como demonstram os depoimentos:

“Os ricos têm muito preconceito da gente. Eles pensam que a pessoa que ganha o dinheiro do Bolsa Família usa o dinheiro pra beber, pra comprar droga e fazer o que não deve, para não trabalhar” (entrevistado 7).

Já os depoimentos das entrevistas 2 e 5 apontam indignação no sentido de não saber como podem existir pessoas que pensam dessa maneira.

“O dinheiro que vem do Bolsa Família não é muito. Acho que uma mãe de família não ia trocar a oportunidade de ter um emprego pra continuar recebendo o Bolsa Família” (entrevistada 2).

“Ninguém quer mendigar a vida toda um benefício e falar que prefere a bolsa do que um trabalho de carteira assinada. Isso não se pode admitir. É a mesma coisa que dizer que o trabalho não tem importância na vida de uma pessoa” (entrevistado 5).

Tendo a mesma opinião a esse respeito mostram as falas nas entrevistas 6 e 8:

“[...] eu quero dar muito mais pros meus filhos do que isso que a gente ganha” (entrevistado 6).

“[...] não é muito dinheiro e só com ele não dá pra sobreviver. A gente sempre tem que continuar fazendo uma faxina aqui, outra ali, pra completar a renda” (entrevistada 8).

Ser alvo de preconceito, sentir-se discriminado geralmente gera vergonha, humilhação. Contudo, o que não se pode tornar passível de aceitação é que essas pessoas sejam discriminadas da maneira como vem acontecendo.

Tendo em vista que as políticas públicas ainda não se tornaram eficientes nesse sentido, devemos ter clara a idéia de que essas pessoas só querem ser vistas com dignidade e serem tratadas como cidadãos de direito, haja vista que muitas delas não apresentam condições de se desvencilharem das situações adversas pelas quais vêm enfrentando.

3.5 Pobreza e exclusão social

Vivemos em um modo de produção capitalista que, por si só, apresenta um caráter estruturalmente excludente que, conforme Sposati (1999) é inerente ao processo de acumulação, o que permitiu inserir no senso comum a concepção de que esse tipo de exclusão é natural.

Neste modo de produção, de acordo com a mesma autora, o Estado deve ser mínimo e flexível deixando a condução da sociedade e da própria economia, por

conta do mercado, da competição privada, assim como almejam os liberais. Nesse sentido, quem tem um pouco mais de condições financeiras, compra, já quem não tem, é excluído ou apartado. Os sujeitos que são excluídos da sociedade não apresentam possibilidade de participação ou interferência na riqueza do país, pois se encontram longe, até mesmo, do direito de serem consumidores da cesta básica.

De acordo com Sposati (1999, p.66):

Há uma distinção entre exclusão social e pobreza. Estes conceitos não são sinônimos; a exclusão estende a noção de capacidade aquisitiva relacionada à pobreza a outras condições atitudinais, comportamentais que não se referem tão só à capacidade de retenção de bens. Conseqüentemente, pobre é o que não tem, enquanto o excluído pode ser rico, mas discriminado em razão da cor negra, opção sexual, gênero, idade, etc. A exclusão comporta valores culturais, discriminações.

A autora defende a idéia de que a exclusão social tem fatalmente o oponente, inclusão social. O que significa que não há um estado puro da exclusão, todavia sempre a exclusão em relação a certa situação de inclusão, ou seja, tem por referência um padrão de vida de inclusão, de atividades e de costumes. Ao diferenciar a exclusão social da pobreza, referencia esta com o significado de que o sujeito encontra-se privado de um mínimo necessário para estar vivo e com saúde. É, portanto, uma situação que se quantifica. Entretanto, exclusão social entendida como situação de privação coletiva inclui discriminação, subalternidade, e também, a pobreza. E esta, por sua vez, resulta na exclusão social.

Para tornar clara a concepção de exclusão social podemos citar quatro elementos configuradores da inclusão social elencados no Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo apud Sposati (1999), a saber:

- Autonomia: capacidade e possibilidade do cidadão em suprir suas necessidades vitais, culturais, especiais, sociais, políticas e usufruir de segurança social pessoal.
- Qualidade de vida: a possibilidade de melhor redistribuição da riqueza social e tecnológica aos cidadãos, ou seja, a democratização dos acessos; e a garantia de um ambiente de desenvolvimento ecológico e participativo de respeito à natureza e ao homem, com o menor grau de precariedade e degradação.
- Desenvolvimento Humano: possibilidade de todos os cidadãos melhor desenvolverem seu potencial com menor grau possível de sofrimento e

privação, ou seja, a possibilidade da sociedade usufruir coletivamente do mais alto grau de capacidade humana.

- Equidade: é o reconhecimento e efetivação da igualdade e dos direitos da população sem restrição de acesso a eles nem estigmatização das diferenças que conformam os diversos segmentos que a compõem. Ou seja, a possibilidade das diferenças serem manifestadas e respeitadas sem discriminação.

Ao serem indagados: “o que é ser pobre para o(a) senhor(a)”, as pessoas entrevistadas nos deram respostas que levam a entender a pobreza como privação/insuficiência de renda, como privação de direitos e não atendimento de suas necessidades básicas. Seguem as respostas que dão margem à reflexão:

“Pobreza é passar necessidade. Não é só não ter o que comer, mas não ter condições de fazer algumas coisas simples, como ir a um cinema, se divertir, não ter dinheiro pra comprar roupas novas, essas coisas [...]” (entrevistada 2).

“Pobreza [...] é passar com a tua mulher na frente de um restaurante e ver os outros fazendo uma coisa que tu não pode fazer. Porque tu sabes que se fazer essas coisas que não são necessárias em algum lado vai faltar dinheiro” (entrevistado 5).

“Pobreza [...] é ver os filhos pedindo as coisa e a gente não poder dar, nem poder levar pra passear” (entrevistado 6).

“Ser pobre é não poder fazer as mínimas coisas que se tem vontade. Um lazer, levar a família pra passear, pra comer fora. É precisar dessa ajuda que a gente recebe, por exemplo, do Bolsa Família pra poder comprar até a comida que não se dá conta. Pra poder viver bem, sem necessidade é claro que tem que se ter dinheiro. Não precisa ser muito, mas o mínimo para satisfazer suas necessidades. Também ter um emprego, poder se alimentar bem, se vestir decentemente, ter saúde, moradia, educação. Tendo essas coisas as outra a gente corre atrás e consegue” (entrevistado 7).

“Ser pobre é não ter nem as condições dignas de vida pra uma família viver bem, se vestir, se alimentar, morar em uma casa decente” (entrevistada 8).

Através destes depoimentos podemos perceber que estes sujeitos se encontram excluídos da sociedade. A exclusão social é formada, conforme Sposati (1999) por causas estruturais tanto individuais (rupturas familiares, afetivas, etc.) quanto econômicas (ruptura com o mercado de trabalho por meio do subemprego, desemprego e contratos flexíveis). Além das causas estruturais, a exclusão social possui razões de convívio, mecanismos pelos quais indivíduos ou grupos são discriminados, rejeitados, apartados e impossibilitados de poderem partilhar. Já a exclusão econômica assume caráter determinante em um país como o Brasil, por apresentar grande desigualdade econômica, ausência de garantias sociais universais através de políticas sociais de qualidade.

A exclusão social não se trata de um processo individual, pois atinge pessoas sob a lógica presente nas várias formas de relações sociais, culturais, econômicas e políticas. Trata-se, portanto, de um fenômeno composto por múltiplos elementos.

Um fenômeno histórico que assume grande preocupação trata-se da naturalização da desigualdade social. Ou seja, a idéia de que a pobreza é destino das pessoas que a vivem, culpa dos próprios pobres, seja por preguiça, negligência ou inferioridade étnica ou genética. Discurso este, de uma ciência de ricos buscando encontrar razões que justifiquem o fato da pobreza concentra-se em, por exemplo, populações negras, em países de Terceiro Mundo, etc.

Ao questionarmos a entrevistada 1 a respeito de quem seria a culpa, a seu entender, por existirem tantas pessoas pobres ela nos respondeu:

“Um pouco é da pobreza mesmo que só vai arrumando filho e outro pouco do governo”.

Assim sendo, temos o exemplo de como as pessoas acabam incorporando a culpabilização da pobreza e desigualdade social acreditando ser inferiores aos outros.

Nesse sentido, segue depoimento do entrevistado 3:

“Ser pobre é viver excluído da sociedade e sempre ser visto como um malandro, que nós somos culpado por isso”.

A culpabilização do sujeito acaba por restringir a compreensão da pobreza como fenômeno econômico, social e político. O entendimento da pobreza enquanto privação de capacidades nada mais é do que uma outra forma de confirmar a primazia do individual sobre o coletivo fazendo o fenômeno da pobreza ser resultado de incapacidades pessoais, como por exemplo, a incapacidade de se conseguir um emprego fixo.

Infelizmente, a condição de pobreza continua sendo vista por uma parte expressiva da sociedade como um problema individual e moral, um sinal de fraqueza pessoal onde o pobre, diferentemente do rico, tem que “andar na linha” e aceitar qualquer serviço e remuneração que lhe seja oferecido. Com um mínimo de proteção social que as políticas públicas ofereçam, espera-se que os beneficiários dessa proteção dêem o melhor de si e cumpram exemplarmente suas responsabilidades, obrigações e deveres.

Segundo Sposati (1997, p.34):

Dos pobres, portanto, exige-se, sistematicamente, o máximo de trabalho, de força de vontade, de eficiência, de prontidão laboral e de conduta exemplar, até quando não contam com o tal mínimo de provisão como direito devido; e qualquer deslize cometido por eles lhes será fatal, sob todos os aspectos.

Do ponto de vista ético esta afirmativa torna-se ilógica. É inconcebível esperar ou exigir o melhor de quem não pode usufruir de condições básicas para assim proceder. E esta situação se agrava quando o nosso contexto são “famílias”. De acordo com Brasil (2004c), para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, ter condições garantidas de sustentabilidade para tal.

Culpar os sujeitos pela sua situação, conforme Junior (2006) seria o fato que justificaria ações compensatórias à pobreza por parte do Estado, o qual se esforçaria ao máximo por não interferir na liberdade econômica e política dos demais membros da sociedade que não estiverem sofrendo situações de risco social ou pobreza crônica.

Ainda de acordo com Junior (2006), a pobreza pode ser vista como uma situação de privação de direitos de cidadania, para toda ou parte de uma população

em determinado território. A pobreza seria então, conforme critério da cidadania ampla, um fenômeno histórico associado à exclusão de parcela da população de uma região ou país do acesso ao conteúdo real dos chamados direitos amplos da cidadania, quais sejam, os direitos civis, políticos e sociais básicos em qualquer sociedade moderna que tenha incorporado em seu ideal de desenvolvimento alguns valores fundamentais de sociabilidade, convívio e bem-estar coletivo contidos naqueles direitos.

Segundo Junior (2006), por direitos civis entende-se o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei; seu ponto fundamental é a garantia das liberdades individuais. Por direitos políticos, tem-se a concepção dos direitos associados à participação do cidadão no governo e administração da sociedade, seja de maneira direta através do voto, seja de maneira indireta, através de manifestações públicas, organizações partidárias, etc. A idéia principal dos direitos políticos é a idéia da democracia representativa. Por fim, os direitos sociais podem ser classificados como direitos coletivos, ou seja, que garantem a participação de toda a população na repartição da riqueza social, seja por meio do acesso a uma renda compatível com as necessidades básicas, quais sejam, moradia, educação, alimentação, saúde, etc.; seja por meio do acesso a bens e serviços públicos, quais sejam, saneamento, segurança, transporte e outros. São os direitos sociais que permitem a redução dos excessos de desigualdade produzidos pelo sistema econômico e garantem um mínimo de bem-estar aos cidadãos. Contudo, o ideal dos direitos sociais é a de igualdade e justiça social de maneira coletiva.

Com base neste contexto, “o cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuíssem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos” (CARVALHO, 2001, p. 09 apud JUNIOR, 2006, p. 11).

As políticas sociais vêm se configurando por sua pouca efetividade marcada por um aspecto excludente fazendo com que cresça a dependência de segmentos cada vez maiores da população no atendimento às suas necessidades. Sendo assim, as famílias em condição de vulnerabilidade dependem de serviços sociais públicos para sobreviverem e, se não ocorrer articulação entre eles torna-se difícil a emancipação de seus usuários. Para tanto, faz-se necessário criar condições para

que esse segmento de classe caminhe na direção de sua constituição como sujeitos sociais de direito.

Sendo assim, é imprescindível contrapor essa cultura da pobreza com a necessária universalização de direitos, a fim de evitar que a população que se encontra excluída fique cada vez mais desprezada à barbárie.

Torna-se extremamente importante a tarefa do assistente social no que tange a introdução de um novo padrão de sociedade fundada na ética civilizatória que socializada a condição de dignidade a todos os cidadãos, independente do salário mínimo que o indivíduo tenha acesso ou dos bens que possua. Ao socializar a idéia que se tem por condições dignas de vida estaremos alargando a concepção de exclusão social, o que possibilita a conscientização da construção de um projeto solidário nessa direção. Pois, a partir do momento que a sociedade almejar padrões mínimos e, por sua vez, dignos de vida, passará a exigir do Estado, enquanto sua forma de administração, sua efetivação.

Ao difundir na sociedade mínimos sociais – saúde, moradia, cidadania, garantia de renda, etc. – como padrões básicos de inclusão tais quais indicados na LOAS, bem como os elementos: autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade, abordados anteriormente, estaremos desnaturalizando a exclusão social, responsável esta, por acabar com o sentimento solidário da universalidade do pertencimento à civilização.

Outra questão levantada pelos entrevistados foi a necessidade constante de comprovação da real condição de pobreza em que se encontram, que conforme Pastorini; Galizia (2006) pensando no atendimento das necessidades dos beneficiários das ações assistenciais podemos afirmar que é um padrão que tem como idéia central a ajuda social aos que realmente comprovem ser necessitados. Para ilustrar, seguem depoimentos:

“[...] a culpa é da burocracia que pede muita papelada, eu mesmo não consegui ainda tirar todos os documento desde que me roubaram, porque eu não tenho condições. Se o cara não provar com os documento que é pobre, não recebe ajuda do governo e eles não te dão, tu tem que pagar pra fazer. Mas pagar com que dinheiro?” (entrevistado 3).

“[...] eles pedem muita papelada pra ti provar que é pobre e a pessoa pobre não tem dinheiro pra conseguir todos os papéis, os documentos tudo que eles pedem” (entrevistada 4).

Nessa linha interpretativa, é importante destacar o pensamento de Sposati (1999) ao abordar a concepção de cidadania invertida, onde o indivíduo estabelece uma relação com o Estado pelo reconhecimento de que não tem capacidade de exercer plenamente sua condição de cidadão. Somente entra em relação com o Estado a partir do momento em que se auto-reconhece como um não – cidadão. Inicia-se, assim, um processo de aquisição de certos direitos que naturalmente foram negados.

3.6 Condicionalidades do Programa Bolsa Família: saúde e educação

Condicionalidades são contrapartidas/compromissos sociais assumidos pelas famílias beneficiadas pelo PBF como condição para assegurar o direito de receber o benefício. Trata-se de atividades nas áreas de saúde e educação que o núcleo familiar deve cumprir para assegurar o direito de receber o benefício financeiro do Programa.

O objetivo das condicionalidades do PBF é ampliar o acesso dos indivíduos e/ou famílias aos seus direitos sociais básicos, em especial os relativos à saúde e à educação de forma a promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária. Contudo, sua maior importância está no fato de que elas, ao se efetivarem como ações integradas, servem de justificativa para que o Programa rompa com a ótica assistencialista que tem marcado as políticas sociais brasileiras, pois faz com que as famílias beneficiárias acessem as políticas sociais públicas a que têm direito, bem como se vinculem a redes de serviços sociais existentes.

Porém, como já mencionado anteriormente, a própria palavra condicionalidade evoca o sentido de “estabelecer uma condição”, que por sua vez estabelece uma obrigatoriedade por parte do beneficiário. Este imperativo é contraditório à concepção de direito, uma vez que se é direito não pode ser condicionado a contrapartidas.

As condicionalidades do programa formam o componente fundamental da estratégia de redução da pobreza e da superação da situação de vulnerabilidade social em que se encontram as famílias beneficiárias.

De acordo com a Portaria GM/MDS Nº 551, de 09 de Novembro de 2005, o MDS em conjunto com o Ministério da Saúde – MS estabelece normas e atribuições para o cumprimento das condicionalidades na área da saúde e, em conjunto com o Ministério da Educação - MEC estabelece normas e atribuições para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar por meio das Portarias Interministeriais MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004 e MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, respectivamente.

Para tanto, as famílias e/ou indivíduos que recebem o benefício devem assumir compromissos como:

- Em relação à Saúde (BRASIL, 2004d, art. 6º)¹⁶:

I - para as gestantes e nutrizas:

- a) inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência;
- b) participar de atividades educativas, ofertadas pelas equipes de saúde, sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.

II - para os responsáveis pelas crianças menores de 7 anos:

- a) levar a criança à Unidade de Saúde ou ao local de campanha de vacinação, mantendo, em dia, o calendário de imunização;
- b) levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e de outras ações;

III - informar ao órgão municipal responsável pelo Cadastro Único qualquer alteração no seu cadastro original objetivando a atualização do cadastro da sua família.

No entanto, a concretização do direito à saúde compreende responsabilidades tanto por parte do Estado quanto da sociedade e dos indivíduos, cabendo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a responsabilidade de

¹⁶ Para acesso a esta Portaria Interministerial consultar o jornal Diário Oficial da União, em sua edição nº 223, de 22/11/2004.

ofertar os serviços básicos de saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, de forma digna e com qualidade.

Cabe ao Estado informar e orientar às famílias sobre seus direitos e responsabilidades no Programa Bolsa Família e sobre a importância da frequência aos serviços de saúde para a melhoria das condições de saúde e nutrição de seus membros.

- Em relação à Educação (BRASIL, 2004e, art. 11)¹⁷:

- I. efetivar a matrícula escolar das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino;
- II. garantir a frequência escolar de no mínimo 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária mensal do ano letivo;
- III. informar imediatamente à escola, quando da impossibilidade de comparecimento do aluno à aula, apresentando, se existente, a devida justificativa da falta.

É imprescindível o titular do cadastro, ou seja, o responsável pela família informar ao gestor do Programa Bolsa Família sempre que alguma criança mudar de escola. Assim, os técnicos do Programa poderão continuar acompanhando a frequência escolar.

Assim como na saúde, a concretização do direito à educação também compreende responsabilidades tanto por parte da sociedade quanto do Estado, cabendo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o papel de oferecer os serviços básicos de educação, de forma digna e com qualidade, elemento fundamental para a inclusão social das famílias beneficiadas.

Ao exigir o cumprimento das condicionalidades o PBF promove condições fundamentais mínimas para que os sujeitos que dele participam e que se encontram hoje à margem da sociedade possam reivindicar acesso às condições necessárias para o desenvolvimento de capacidades essenciais dos indivíduos.

As condicionalidades além de deverem ser cumpridas por parte das famílias beneficiárias devem, também, ser acompanhadas pelos técnicos das respectivas áreas nos municípios. Estes realizam períodos de apuração com a finalidade de identificar as famílias em situação de descumprimento das condicionalidades. Na

¹⁷ Para acesso a esta Portaria Interministerial consultar o jornal Diário Oficial da União, em sua edição nº 221, de 18/11/2004.

área da saúde os períodos de apuração ocorrem semestralmente; já na área da educação o acompanhamento se faz de forma bimestral. O descumprimento acontece quando algum membro da família deixa de cumprir as condicionalidades no período de apuração.

O Município deve promover a atualização das informações necessárias ao acompanhamento da frequência escolar realizando a apuração bimestral da frequência dos alunos nos respectivos estabelecimentos de ensino, privado ou público; bem como orientar as famílias sobre a importância da participação efetiva no processo educacional de suas crianças e adolescentes.

Na área da educação a frequência mínima exigida é de 85% da carga horária escolar mensal das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade que componham as famílias beneficiárias, matriculados em estabelecimentos de ensino. De acordo com Art. 23 da Portaria GM/MDS Nº 551 as famílias beneficiárias do PBF serão consideradas sem informação de acompanhamento desta condicionalidade se as crianças ou adolescentes não forem localizados pelo município em nenhum estabelecimento de educação básica, em dois períodos consecutivos de acompanhamento das condicionalidades de educação.

Quanto às informações na área da saúde a agenda de saúde e nutrição para famílias beneficiárias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes ou crianças menores de 7 anos deve ser cumprida. Conforme Art. 23 da Portaria GM/MDS Nº 551 se a gestante, nutriz ou as crianças menores de 7 anos não forem localizados pelo município, por meio das unidades regulares de saúde locais, em um período de acompanhamento das condicionalidades de saúde, estas estarão em situação de descumprimento de condicionalidade.

As famílias beneficiárias que não realizarem suas atividades obrigatórias na área da saúde e educação ficam sujeitas conforme Art. 14, da referida portaria, a bloqueio do benefício por 30 dias; suspensão do benefício por 60 dias; e, cancelamento do benefício.

O Art. 15 dessa portaria traz que o bloqueio terá efeito sobre uma parcela de pagamento do benefício a que faz jus a família, havendo o subsequente desbloqueio do benefício, e será aplicada a partir do segundo registro de inadimplência quanto às obrigações das atividades por parte da família. O Art. 16 refere-se à suspensão de benefício a terá efeito sobre duas parcelas de pagamento do benefício a que faz jus a família, e será aplicada a partir do terceiro registro de inadimplência quanto às

obrigações das atividades que devem ser cumpridas pela família. Já o Art. 17 dispõe sobre o cancelamento do benefício e será imposto exclusivamente depois da aplicação acumulada de duas suspensões (BRASIL, 2005b).

Ou seja, quando acontece o primeiro descumprimento, a família apenas recebe uma advertência, que não altera nem afeta o recebimento do benefício; no segundo descumprimento, a família terá como pena o benefício bloqueado por 30 dias, porém recebe o acumulado no mês seguinte; no terceiro descumprimento o benefício da família é suspenso por 60 dias; no quarto registro a família também receberá uma suspensão de 60 dias. Contudo, nesses dois períodos, terceiro e quarto, as parcelas não são geradas e, conseqüentemente, a família não recebe; somente no quinto registro de descumprimento a família tem o benefício cancelado.

Esta gradativa aplicação de advertências e penas acontecem com o objetivo de que a família venha a reverter esse quadro e volte a cumprir as condicionalidades a fim de fortalecer os direitos de seus membros.

Sendo assim, as condicionalidades são consideradas as metas mínimas de resultado que o Programa Bolsa Família se propõe a alcançar com cada uma das famílias beneficiárias.

Quando entrevistados, os sujeitos da pesquisa, a respeito do Programa enquanto agente promotor do acesso da família à escola e ao posto de saúde, responderam, em sua grande maioria, que não entendiam o motivo da cobrança das condicionalidades por parte do programa, como podemos ver nos depoimentos:

“[...] eu tenho que levar todo ano o papelzinho que o menino tá freqüentando a escola. Eles só pedem o papel todo ano” (entrevistada 2). Falou que não sabia por que levava o atestado de freqüência escolar todos os anos ao programa, apenas sabia que se não levasse seu benefício era bloqueado.

O entrevistado 3, por sua vez, reclamou que o programa em nada facilita o acesso da criança à escola, apenas cobra:

“Não tem facilitado nada só cobram. Nós vivemos no Brasil, aqui as coisas só são cobradas, ninguém faz nada pra ajudar. [...] eles só cobram se a criança tá estudando, se não tiver eles cortam. Aliás eles cortam por vários motivos que a pessoa não cumpre e como a pessoa vai cumprir uma lei se não sabe? A gente não

tem muita informação, tá faltando informação. Então que primeiro eles informem pra depois cobrar”.

Com relação à educação é mais visível a articulação do programa com esta política, sendo que as famílias devem comparecer ao programa portando o atestado de frequência escolar de suas crianças; porém quando se trata da saúde, essa articulação torna-se mais desconhecida, haja vista que a família somente se dá conta de que faltou com alguma atividade nesta área quando o benefício foi bloqueado por descumprimento. Ainda mais porque nem todas as famílias são cobradas com respeito ao compromisso na área da saúde, visto não possuem gestantes, nutrizes ou crianças menores de 7 anos.

“Eu que levo a menina no postinho de saúde, mas acho que o Bolsa Família não tem nada a ver com isso” (entrevistada 4).

“Eu nem sabia que uma coisa tinha a ver com a outra” (entrevistado 6).

“[...] eles cobram, mas o acesso não facilitam não, pelo menos eu não sei como funciona com as outras famílias que têm mais filhos, mas a nossa não” (entrevistado 7).

Tendo em vista que as famílias e/ou indivíduos beneficiários do Programa têm, como todo cidadão, o direito básico ao conhecimento de seus direitos e deveres, o que podemos perceber, com base nos depoimentos, é que o instrumento da informação encontra-se falho.

Haja vista que a disseminação das informações a respeito das condicionalidades do Programa não vem repercutindo os efeitos esperados, torna-se cada vez mais difícil e moroso o processo do reconhecimento e mobilização das famílias e/ou indivíduos enquanto sujeitos de direitos, bem como no cumprimento de seus deveres.

Nesse sentido, faz-se extremamente necessário que a informação seja viabilizada a esses sujeitos para que, assim, consigam caminhar com vistas ao alcance da emancipação almejada tanto pelo PBF quanto, e, principalmente, pelos próprios beneficiários.

3.7 A articulação entre PBF e CRAS

Neste item, demonstraremos como vem se configurando a articulação entre o PBF do município de Florianópolis e os CRAS, mais especificamente o CRAS localizado à região Central do referido município.

A constituição de uma rede articulada de proteção social voltada ao atendimento dos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social se faz extraordinariamente necessária para que ocorra o processo de emancipação por parte dos mesmos, tendo em vista que a articulação entre serviços socioassistenciais e programas de transferência de renda é resultado tanto da evolução da concepção da PNAS/2004 quanto do objetivo de inclusão social do PBF.

A articulação entre o PBF e o PAIF/CRAS é de supra importância, pois possibilita a efetivação da proteção social ampla, constituída por transferência de renda, acesso aos serviços socioassistenciais, bem como acesso às políticas setoriais, tais quais, saúde, educação e assistência social. Esta junção garante proteção e promoção da autonomia, conceitos estes, quando postos em prática, permitem enfrentar os riscos e as vulnerabilidades sociais, caminhando assim, com vistas à emancipação sustentada das famílias e indivíduos que deles fazem parte.

Conforme determinado na PNAS (BRASIL, 2004c) e na NOB/SUAS (BRASIL, 2005a), deverá ser garantido o atendimento, prioritário, pelos CRAS às famílias inseridas no Programa Bolsa Família. Esta prioridade tem por objetivo responder às necessidades das famílias, que mesmo acessando a renda, precisam acessar serviços socioassistenciais para garantir/suprir suas necessidades básicas.

Nesse sentido, os CRAS trabalham com suas famílias no sentido de inserir os membros destas nos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e demais políticas sociais que existem no município; desenvolvem trabalhos socioeducativos que envolvem o reconhecimento dos papéis e função da família, as relações de autoridade e afeto, as práticas de cuidado e socialização de seus membros; e a participação na comunidade; tudo isso objetivando incentivar o protagonismo dos sujeitos.

Porém, o que constatamos a partir do estudo realizado, bem como das entrevistas feitas é que no município de Florianópolis não acontece articulação entre os Centros de Referência da Assistência Social e o Programa Bolsa Família. Isto

pode ser verificado iniciando pelo fato de que os CRAS nem ao mesmo sabem ou tem condições de saber, através de um programa informatizado específico, quais de suas famílias atendidas são, também, atendidas pelo PBF.

Este fato pode ser comprovado com resposta da assistente social do CRAS:

“[...] pra te dizer que tem 100 famílias no Bolsa Família e participando dos cursos profissionalizantes oferecidos por nós, eu não tenho como te dizer isso, a não ser que eu pegue mil e poucos cadastros que eu tenho ali e vou conferindo um por um. A gente precisa ter a rede de apoio pra cruzar as informações e isso vai ser a longo prazo”.

Contudo, a assistente social do PBF afirma que esta articulação já está começando a acontecer:

“O Bolsa comprou um carro pro CRAS através do recurso que é direcionado ao Bolsa visando melhorar a integração. [...] então isso já é um sinal de integração porque esse dinheiro não é do CRAS, o carro foi comprado com o dinheiro do Bolsa, mas como o programa a nível federal prevê essa integração e a gente quer aos poucos estar melhorando isso, isso já é uma maneira de melhorar, claro que precisa muito mais”.

O MDS juntamente com a SNAS e a SENARC elaboraram e implementaram o documento “Orientações para o Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)” em junho de 2006, o qual apresenta um conjunto de orientações que servem para promover o acompanhamento das famílias que residem nos territórios de maior vulnerabilidade social onde se localizam os CRAS, prioritariamente as beneficiárias do PBF, com atenção específica àquelas que não estejam cumprindo as condicionalidades, por meio da atuação do PAIF. O grande objetivo dessa publicação é tornar mais eficaz a ação desenvolvida em nível de município junto às famílias e aos indivíduos em prol da inclusão social dos mesmos.

Com base no referido documento, a articulação entre o PBF e o PAIF/CRAS associa as ações de transferência de renda a um trabalho socioeducativo, o qual tem como componente essencial à inclusão social e o fortalecimento das famílias

enquanto sujeitos de direitos. Este fortalecimento valoriza o protagonismo das famílias procurando dar sustentabilidade à sua participação na sociedade, tornando-os sujeitos emancipados.

Todavia, conforme mencionado, um dos objetivos contidos nesta publicação é que os CRAS acompanhem, em especial, as famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades do PBF, com a finalidade de apoiá-las na superação de suas dificuldades, bem como promover condições de inclusão na rede de proteção social, participação comunitária e desenvolvimento familiar.

Ora, este objetivo não vem sendo cumprido, pois conforme entrevista com assistente social do CRAS:

“Não tem uma rede que nos diga: essa família não vem cumprindo as condicionalidades; e o Bolsa não passa isso para a gente, como é que a gente vai acompanhar uma família que não é avisada para nós que não cumpriu com as condicionalidades”.

Segue, para completar, resposta da assistente social do PBF:

“O CRAS hoje não tem idéia de quem é Bolsa. Isso vai demorar muito. Eles nem sabem, nem tem condições de fazer um acompanhamento com estas famílias porque nem sabem”.

Relatou ainda, que ela própria somente tem condições de fazer um acompanhamento das famílias que não vêm cumprindo as condicionalidades referente à educação devido à presença, no programa, de uma técnica da Secretaria da Educação disponibilizada à Assistência Social justamente para fazer esse acompanhamento. Porém, com relação ao acompanhamento da condicionalidade referente à saúde, a mesma só fica sabendo quando o benefício já foi bloqueado, visto que a Secretaria da Saúde não repassa o acompanhamento ao gestor municipal do Programa e sim diretamente ao Ministério da Saúde que, por sua vez, repassa ao MDS.

Este fato deveria ser visto como um indicador importante na atuação dos CRAS para reverter o quadro das famílias que se encontram na situação de

descumprimento das condicionalidades, pois estariam recebendo acompanhamento e apoio necessários para o cumprimento do seu papel protetivo.

Entretanto, vale ressaltar, através dos depoimentos, as limitações encontradas tanto pelo Programa Bolsa Família, quanto pelos CRAS, fato que dificulta muito o esperado alcance dos resultados.

“O problema é que existe um quadro efetivo muito pequeno pra suprir as necessidades dessa demanda tão gigantesca” (A.S. – PBF).

O PBF do município conta apenas com uma equipe de profissionais composta por uma assistente social, uma pedagoga, um técnico em informática e uma estagiária de Serviço Social¹⁸ para trabalhar com mais de 11 mil famílias, o que inviabiliza um trabalho mais eficiente com as mesmas, bem como o seu devido acompanhamento.

“É muita demanda pra pouco profissional. Nós aqui temos 36 comunidades; como é que eu posso fazer um trabalho com efetividade. [...] o CRAS não pode ser só essa estrutura que está aqui [...] tem que ter o plantão social que não existe hoje, e nós não temos ainda o espaço” (A. S. – CRAS).

Assim, a ausência de recursos humanos (apenas uma assistente social em cada unidade) e materiais (privacidade nas instalações para atendimento individual, apenas um carro para realizar as visitas domiciliares, forma de contrato dos profissionais, e outros) formam um grande entrave no processo de atendimento às necessidades mais gerais da população.

Além dos serviços, anteriormente citados, oferecidos pelos CRAS, o PAIF apresenta um brilhante projeto de preparação para inclusão produtiva, quais sejam os cursos profissionalizantes. Estes possibilitam capacitação/profissionalização preparando o indivíduo para o mercado de trabalho, visando libertá-lo da dependência de programas, projetos, serviços e benefícios sociais, dentre eles o PBF, em questão.

¹⁸ Equipe técnica formada pelo PBF do município de Florianópolis em dezembro de 2007.

Porém, apesar de se constituir uma excelente iniciativa, os mesmos não vêm sendo oferecidos de forma estratégica, ou seja, surtindo resultados positivos na vida da maioria dos indivíduos que deles participam, conforme podemos constatar:

“Dizem que ali no curso que eles dão a gente já sai com emprego, mas não é a real” (entrevistada 1).

“[...] quando o curso terminou teve a entrega dos diplomas e eu me perguntei o que eu ia fazer com aquilo?” (entrevistada 2).

“Mas na hora que acabou o curso acabou, daí tu vai pra casa e pergunta: o que vou fazer com isso agora? Senti um vazio.” (entrevistado 3).

“[...] me falaram (ela se referia ao CRAS) que mandaram o pedido pra Prefeitura de montar uma cooperativa pra vender as peças de roupas que nós fizemos, mas não fiquei sabendo de mais nada. Não deram oportunidade pra nós vender” (entrevistada 4).

“O curso é bem completo, mas falta quem dê emprego pra gente depois. Eu acho que eles podiam planejar melhor o futuro dos alunos do curso fazendo um levantamento dos lugar que precisam de gente pra trabalhar” (entrevistado 6).

“Depois que a gente faz o curso daí é por conta de cada um” (entrevistado 7).

“O curso foi muito bom. Mas o problema é que quando a gente acaba o curso não tem a máquina pra continuar trabalhando né, daí pára tudo de novo. Eu acho que eles podiam ter pensado nisso, que a gente não tem condições de comprar a máquina de costura, e deviam dar uma oportunidade pra gente continuar o trabalho. Podia ser dando uma máquina ou dando o espaço pra gente trabalhar” (entrevistada 8).

Dessa forma, podemos perceber o quanto se torna importante um efetivo acompanhamento dos serviços prestados para que os mesmos sejam eficientes. Pois, apesar de, no caso em questão, estar reunida a transferência de renda através

do PBF e a oferta de cursos profissionalizantes por meio dos CRAS, o trabalho se torna falho; primeiramente porque não acontece de forma articulada entre as duas unidades e, segundo, que se torna um fim em si mesmo, ou seja, não apresenta propostas de continuidade.

Sendo assim, o ideal seria, em primeiro lugar, a formação de parcerias com as instituições empregadoras, por exemplo: postos de combustíveis, supermercados, padarias, malharias, etc.; fato que, conforme esclarece a assistente social do CRAS, já vem mudando significativamente:

“[...] em 2007 que a gente conseguiu efetivar essas parcerias. E daqui pra frente a gente quer que cada vez mais o segundo setor reconheça o que a gente faz. Porém, as parcerias poderiam ser bem maiores, mas eu aqui como única assistente social não tenho condições de sair do meu posto e estabelecer parceria fora, tento me virar como eu posso”.

A análise em questão nos permite concluir, mais uma vez, que a elevada demanda das famílias junto ao PBF, bem como aos CRAS, para um número muito reduzido de assistentes sociais, é um dos principais problemas encontrados na operacionalização desses serviços. Quão maior fosse a equipe profissional disposta pelas unidades que trabalhassem de forma articulada, mais eficiente seriam os serviços prestados e o objetivo almejado tanto pelo PBF quanto pelos CRAS, qual seja, a emancipação das famílias em condições de vulnerabilidade, seria alcançado.

3.8 Emancipação almejada versus emancipação alcançada

Haja vista que, no Brasil, as políticas sociais de combate à pobreza ainda se encontram atreladas ao assistencialismo ao invés de serem reconhecidas enquanto um direito do cidadão e dever do Estado, torna-se essencial evitar essa associação entre direito e favor. Para tanto, é preciso conferir autonomia aos destinatários das políticas públicas, a fim de que eles sejam capazes de elaborar, publicamente, argumentos que possam explicar que medidas respondam melhor às suas necessidades.

Contudo, a construção da autonomia depende, principalmente, da oferta de condições materiais básicas (alimentação, saúde, educação, vestuário, etc.) para que os cidadãos em situação de vulnerabilidade social consigam fazer escolhas de modo a elaborar e conduzir seus próprios projetos de vida (MARQUES; MAIA, 2007).

Esses cidadãos, dependentes de políticas públicas para sobreviverem, precisam conquistar autonomia que inclui a capacidade do indivíduo se auto-suprir, desde o mínimo de sobrevivência até as necessidades mais específicas, como a de liberdade e dignidade humanas, ou seja, precisam se emancipar socialmente.

Todavia, para haver emancipação por parte das classes subalternas, na concepção de Abreu (2002), é necessário alterar a relação entre usuários e serviços institucionais assistenciais na medida em que estes passem a ser vistos, pelo usuário, como direito e, conseqüentemente, negada como benesse. Assim, a população usuária dos serviços socioassistenciais passa a exercitar seu mecanismo de controle, bem como se fortalecerem enquanto classe, fortalecendo também a colaboração na busca por respostas aos seus interesses públicos e suas necessidades sociais.

No entanto, faz-se necessário a construção de estratégias de capacitação, mobilização e organização das classes subalternas na busca pela construção de uma cultura contraposta à cultura dominante.

Não diferente a este pensamento, Santos (1996) nos traz que o processo de emancipação passa pelo aprofundamento e alargamento da democracia. A constante necessidade de se continuar à luta pelo exercício da democracia que não se limita a compensar as lacunas do Estado, nem tão pouco o dispensa de suas obrigações sociais perante a cidadania, mas sim implica a valorização da história, experiência e cultura da comunidade. Esta valorização constitui, por excelência, a pedagogia da emancipação.

Para acontecer a emancipação é essencial valorizar a participação dos sujeitos enquanto cidadãos de direito a fim de que eles se tornem protagonistas de sua própria história e sujeitos independentes, sem necessidade da intervenção dos programas, projetos e serviços sociais públicos para sua auto-sustentação.

Ao questionarmos os sujeitos da pesquisa com a pergunta: "O que significa para o(a) senhor(a) ser uma pessoa emancipada?" completamos, para um melhor entendimento, a questão com a informação: "ou seja, conseguir sustentar sua família

sem o auxílio de políticas públicas como, por exemplo, o Bolsa Família”; obtivemos as seguintes respostas:

“Seria uma realização. Eu ia me sentir muito feliz conseguindo dar as coisas pros meus filhos com o dinheiro só do meu trabalho” (entrevistada 1).

“Eu acho que é ter um emprego fixo. É eu poder fazer uma compra no supermercado com o dinheiro que eu consegui do meu trabalho” (entrevistada 2).

“Significa um orgulho. Uma satisfação interior” (entrevistado 5).

“É o sonho de qualquer pai de família” (entrevistado 6).

“Ia significar a realização de um sonho. Tudo o que eu mais quero é sustentar minha família sem o auxílio do governo. Mesmo que seja um direito, mas é melhor estar empregado e não precisar” (entrevistada 8).

Com base nos depoimentos, podemos perceber que o trabalho confere aos sujeitos certa realização, independência e liberdade, sendo ele o principal fator responsável por retirar as famílias da situação em que se encontram e lhes garantir emancipação sustentada.

Porém, o objetivo do Programa Bolsa Família, qual seja, promover a emancipação das famílias em condições de vulnerabilidade social no país, não vem sendo alcançado. Fato que se torna impossível de acontecer quando oferecido da forma como vem sendo, isoladamente.

Na busca pela tentativa de emancipação, não a encontrando no PBF, as famílias participaram de cursos profissionalizantes. Todavia, depararam-se com mais um processo de serviços sociais públicos que acontecem de forma isolada e sem continuidade, visto que nenhum dos sujeitos conseguiram inserção no mercado de trabalho, nem tão pouco receberam acompanhamento após o término dos cursos.

Em contrapartida, a assistente social do CRAS alega:

“Essas famílias que disseram que não receberam acompanhamento foi porque não retornaram ao CRAS. [...] encontro muita dificuldade na mudança de telefone e endereço deles. No próprio atendimento meu do dia a dia, por exemplo, uma pessoa vem aqui pedir hoje um benefício, e na semana que vem quando chega, e eu vou ligar não é mais o telefone nem o endereço, é muito cíclico, é bem complicado”.

Os recursos do PBF são importantes para as famílias, porém sozinhos, são insuficientes para retirá-las da situação em que se encontram. Para tanto, é preciso uma reavaliação da gestão do Programa em Florianópolis, uma vez que este precisa ser acompanhado com propostas de trabalho que visem a real autonomização das famílias envolvidas.

Os programas e serviços, bem como seus profissionais devem buscar junto às famílias alternativas e possibilidades de superação da condição posta, trabalhando na garantia dos direitos sociais e no estímulo ao exercício da cidadania. Para tanto, são necessários projetos de inclusão social juntamente com a articulação dos programas, projetos e serviços sociais que atendam às famílias na condição de vulnerabilidade, bem como ações que atuem de forma paralela quando se tratam de atender a um mesmo fim, permitindo assim, que se multipliquem os recursos para que as ações deixem de ser focalizadas.

O processo de emancipação somente será possível com a articulação entre os benefícios e serviços de atenção imediata às necessidades básicas, programas de geração de trabalho e renda, projetos de combate à pobreza e o acesso às demais políticas setoriais. Ou seja, torna-se necessário combinar distribuição de renda, amplo acompanhamento social e geração de renda para as famílias contempladas resgatando, assim, a dignidade e a auto-estima dos trabalhadores e trabalhadoras sem emprego, reconhecendo os direitos sociais necessários à universalização da cidadania unindo, assim, uma efetiva política de segurança alimentar e de assistência social.

Desta forma, podemos constatar que não basta apenas transferência de renda financeira e oferta de cursos profissionalizantes sem que aconteça uma articulação por parte das unidades que promovam estes serviços. Caso houvesse esta articulação, aconteceria um acompanhamento feito de forma mais aprofundada e eficiente tanto por parte do Programa Bolsa Família, como pelos CRAS e,

consequentemente, comprovar-se-ia a eficiência das políticas públicas no trato com as famílias atendidas.

É necessário transparecer como ponto importante no cuidado com as famílias vulneráveis, segundo Miotto (2000, p. 220):

[...] a impossibilidade de se conceber ações de cuidado setorializadas e pontuais, uma vez que elas estão imbricadas no espaço familiar. Na família, por exemplo, não existe o desemprego, a doença, enquanto categorias abstratas, mas existem os desempregados, os doentes e todas as implicações de caráter social, psíquico, cultural, político, ético.

Os cuidados, portanto, devem implicar totalidade, onde os problemas e as soluções não sejam vistos de forma isolada, mas sim capazes de dar sustentabilidade às famílias. A articulação entre os programas, projetos, serviços e benefícios sociais públicos evita o tratamento fragmentado das ações socioassistenciais.

Di Nicola (1991, p.146) apud Miotto (2002) define intervenção em rede como:

A intervenção em redes consiste em todos aqueles “atos assistenciais” que se realizam via auxílio, ativação e modificação, além da revisão das próprias necessidades, das redes sociais que sustentam o sujeito que manifesta uma necessidade singular.

Sendo assim, o trabalho em redes torna-se importante porque além de se revestir de características eminentemente emancipatórias, rompe com os modelos assistenciais existentes no âmbito das instituições, norteados por uma lógica pontual e fragmentária que não responde a complexidade das situações que se colocam cotidianamente.

CONCLUSÃO

Por meio deste estudo foi possível refletir a respeito da Política de Assistência social e em especial o Programa Bolsa Família, mais especificamente do município de Florianópolis. No decorrer da construção deste trabalho de Conclusão de Curso algumas questões nos estimularam a realizar essas considerações.

Inicialmente vimos que a Assistência Social, configurada como direito do cidadão e dever do Estado a partir da Constituição Federal de 1988, obteve várias conquistas, mas também enfrentou diversos embates políticos nem sempre consensuais.

Contudo, a prática assistencialista que marca a trajetória da assistência social no Brasil nunca desapareceu por completo, apesar de esta política ser declarada direito e garantida por Lei. Essa prática marcada pela concepção de caridade e de favor continua a ser exercida em todo o território brasileiro, onde o Estado oferta seus serviços de forma paternalista e clientelista, com caráter de benfeitoria, fazendo com que o sujeito reconheça sua condição de favorecido e não de cidadão de direito.

Vimos também que a Política Nacional de Assistência Social norteia-se por princípios e diretrizes que, na teoria, tornam-na uma excelente forma de gestão no trato com as famílias em condição de vulnerabilidade social.

Porém, com o neoliberalismo ocorre o desmonte do sistema público de proteção social e os direitos conquistados até então passam por um processo de recessão onde as ações nesta área agem na contramão das conquistas já realizadas. Tudo isso devido à retração dos investimentos públicos na área social e a crescente subordinação das políticas sociais às políticas econômicas, com restrições aos gastos públicos e sua forte tendência à privatização.

Assim, torna-se necessário que a assistência social seja prestada através de programas, projetos, serviços e benefícios sociais que sejam ativos/eficientes no sentido de dar um novo significado à situação vivida pelos sujeitos que se encontram excluídos do meio em que vivem.

Nesse sentido, nossa pesquisa tratou de explorar o PBF, no cumprimento de seus objetivos. Assim, podemos constatar que o Programa consegue promover o acesso à rede de serviços públicos na área da saúde e educação através do obrigatório cumprimento das condicionalidades. Contudo, muitas das famílias

beneficiárias não entendem a finalidade da cobrança do Programa nesse sentido. Sendo assim, acreditamos que a informação deve ser viabilizada, pelos assistentes sociais, a fim de que as famílias entendam seus deveres e tornem-se ativas no seu processo de emancipação.

Quando o objetivo é combater a fome e a miséria, podemos constatar que nem sempre as necessidades básicas das famílias se resumem ao alimento. Porém, vimos que a pobreza está diretamente relacionada com exclusão social e a grande maioria das famílias beneficiárias do Programa sente-se alvo de preconceitos e excluídas econômica e/ou socialmente. Trata-se, então, de um fenômeno composto por múltiplos elementos e que o PBF, por si só, não é capaz de combater.

Em se tratando da promoção da intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público, esta não vem acontecendo, pois o Programa vem sendo desenvolvido de forma isolada não completando nenhuma ação socioassistencial oferecida por outros programas, projetos ou serviços sociais públicos. São necessárias ações que sejam desenvolvidas de forma paralela quando se tratam de atender a um mesmo fim, permitindo assim, que se multipliquem os recursos para que as ações deixem de ser focalizadas.

Nesse sentido, compreendemos que os assistentes sociais dos diversos setores sociais (saúde, educação, geração de emprego e renda, programas de transferência de renda, serviços socioassistenciais e outros) precisam desenvolver um trabalho de forma integrada entendendo que a situação de vulnerabilidade é um problema que deve ser enfrentado coletivamente. Assim, devem trabalhar na garantia dos direitos sociais e no estímulo ao exercício da cidadania.

O Bolsa Família caracteriza-se por ser um programa seletivo na medida em que coloca como principal critério de inclusão a renda, o que acaba por excluir ainda mais parcelas da população que apresentam outras necessidades básicas, que não seja a alimentação imediata, mas que também devem ser supridas de igual forma. Além disso, inclui apenas a população extremamente miserável, visto que o valor da renda estabelecido para entrada da família no Programa é irrisório.

Todavia, o principal dos objetivos do Programa, qual seja, o estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza também se encontra muito longe de acontecer, pois faz-se necessária a atuação conjunta de várias iniciativas sociais, não sendo possível enfrentar essa realidade de forma fragmentada e setORIZADA.

No entanto, as políticas sociais vêm se configurando por sua pouca efetividade marcada por um aspecto excludente fazendo com que cresça a dependência de segmentos cada vez maiores da população no atendimento às suas necessidades. Sendo assim, as famílias em condição de vulnerabilidade social dependem de serviços sociais públicos para sobreviverem e, se não ocorrer articulação entre eles torna-se difícil a emancipação dos usuários. Para tanto, faz-se necessário criar condições para que esse segmento de classe caminhe na direção de sua constituição como sujeitos.

Este cenário marcado por políticas compensatórias, emergenciais e focalizadas, além da característica clientelista afeta o Serviço Social nas suas condições e relações de trabalho. O assistente social que apesar de ter suas condições de trabalho submetidas à lógica neoliberal, sente-se refém de uma cultura política marcada pelo favor e desrespeito aos direitos.

Concluimos a partir da pesquisa que a liberdade pessoal não existe se não houver independência e segurança econômica. Assim, as pessoas que enfrentam necessidades não são livres. A pobreza é tanto causa como conseqüência de violações de direitos humanos que, por sua vez, continuam sendo desrespeitados.

Consideramos urgente uma articulação entre os programas de transferência de renda com outros programas, projetos, serviços e benefícios para que as famílias possam se desvencilhar das amarras que o benefício financeiro por si só provoca. A oferta de cuidados com o grupo familiar e oportunidades de capacitação profissional, juntamente com o oferecimento de benefícios financeiros proporcionam o desenvolvimento auto-sustentável por parte das famílias.

Por fim, torna-se extremamente importante a tarefa do assistente social de introduzir um novo padrão de sociedade fundada na ética civilizatória, que socializada a condição de dignidade a todos os cidadãos. Ao assim proceder, estaremos realizando um trabalho emancipatório com os sujeitos pobres e excluídos de padrões dignos de vida.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. **Serviço social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. São Paulo: Cortez, 2002. 240p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 2006.

_____. **Decreto 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004a.

_____. **Lei Federal nº. 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004b.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

_____. **Medida Provisória Nº 163**, de 23 de Janeiro de 2004. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em : <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/ Ato2004-2006/2004/Mpv/163.htm>>. Acesso em: 05 de dez. 2007.

_____. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005a.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004c.

_____. **Portaria GM/MDS Nº 551**, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília, 2005b.

_____. **Portaria Interministerial Nº 2.509**, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União. ed. nº 223. Brasília: Imprensa Oficial, 2004d.

_____. **Portaria Interministerial Nº 3.789**, de 17 de novembro de 2004. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União. ed. nº 221. Brasília: Imprensa Oficial, 2004e.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **A priorização da família na agenda da política social**. In: KALOUSTIAN, S. M. (org.) Família Brasileira a base de tudo. 4ª ed. São Paulo: Cortez. UNICEF, 2000.

FONSECA, Mirian de Lourdes. **O Controle Social no Programa Bolsa Família de Florianópolis**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007, 67p.

FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli. **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas**. Revista Katalysis, v. no. 10, 2007. p. 65-74.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001. 326p.

_____. **O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão de acumulação e regulação social**. In: Conselho Federal de Serviço Social CFESS; ABEPSS; CEAD-UNB. (Org.). Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo I. Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. 1ª ed. Brasília: UNB/CEAD, 1999, v. 1. p. 111-128.

JUNIOR, José Celso Pereira Cardoso. **Pobreza como Privação de Capacidades ou Pobreza como Destituição de Direitos: alcances e impasses no pensamento de Amartya Sen**. In: XI Encontro Nacional de Economia Política. Vitória: 2006. CD-ROM.

KATO, Jerry Miyoshi; PONCHIROLLI, Osmar. **O desemprego no Brasil e os seus desafios éticos**. Rev. FAE, Curitiba, v.5, n.3, set./dez. 2002. p.87-97.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; MAIA, Rousiley Celi Moreira. **Dimensões da autonomia no combate à pobreza: o Programa Bolsa-Família sob a perspectiva das beneficiárias**. In: Revista Serviço Social & Sociedade, n.92, São Paulo: Cortez, novembro 2007. p. 58-84.

MARTINS, Valdete de Barros; PAIVA, Beatriz Augusto. **A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula.** In: Revista Serviço Social & Sociedade, n.73, São Paulo: Cortez, março 2003. p. 46-74.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Cartilha do Bolsa Família.** A evolução dos programas de complementação de renda no Brasil. Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/cidadania/programas/federal/bfamilia/cartilha_do_bolsa_familia.pdf>. Acesso em: 30 de nov. de 2007.

_____. **Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).** [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif>>. Acesso em: 28 out. de 2007.

_____. **Orientações para o Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília, 2006a.

_____. **Programa Bolsa Família: Manual de Gestão de Benefícios.** 1ª ed. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília, 2006b.

MINUCHIN, Patrícia; COLAPINTO, Jorge; MINUCHIN, Salvador. **Trabalhando com famílias pobres.** Porto Alegre. Artmed Editora, 1999.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis.** In: Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo 4. O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: Unb, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

_____. **O Trabalho com Redes como procedimento de intervenção profissional: o desafio da requalificação dos serviços.** Revista katálysis. Florianópolis, v. 5, n. 1, jan./jun. 2002. p. 51-58.

MODERNO DICIONÁRIO ENCICLOPÉDICO BRASILEIRO. 38ª ed. Paraná: Educacional Brasileira, 1993. 877p.

NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

PASTORINI, Alejandra Corleto; GALIZIA, Silvina Verônica. **A redefinição do padrão de proteção social brasileiro**. Revista Praia Vermelha (UFRJ), v. 14-15. UFRJ: 2006. p. 72-103.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996. 142p.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Org.). **A Arte de Governar Crianças**: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**. O Social e o Político na pósmodernidade. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SILVA, Jeane Andréia Ferraz, et al. **O PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA**: Contradição entre a Lógica da Focalização e do Direito das Famílias. In: XI Encontro Nacional de Economia Política. Vitória: 2006. CD-ROM.

SPOSATI, Aldaíza. **Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social**. In: Revista Serviço Social & Sociedade, n.77, São Paulo: Cortez, março 2004. p. 30-53.

_____. **Globalização da Economia e Processos de Exclusão Social**. In: Programa de Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília, 1999, módulo I, CEFESS / ABEPSS / CEAD / UNB, p. 61-76

_____. **Mínimos Sociais e Seguridade Social**: uma revolução na consciência da cidadania. In: Serviço Social & Sociedade, nº 55. São Paulo: Cortez, nov de 1997, p. 25-86.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2002. 126p.

TAPAJÓS, Luziele; CRUS, José Ferreira da; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007. 40p.

TORRES, Julio César. **O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil.** In: Serviço Social & Sociedade, n° 92. São Paulo: Cortez, nov de 2007, p. 43-57.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A Assistência Social na prática profissional: história e perspectivas.** In: Revista Serviço Social & Sociedade, n.85, São Paulo: Cortez, março 2006. p. 123-132.

_____. **As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS.** In: Revista Serviço Social & Sociedade, n.77, São Paulo: Cortez, março 2004. p. 11-29.

_____. **Classes subalternas e assistência social.** 5ª ed. São Paulo: Cortez, 1993. 184p.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. 160p.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro aplicado durante a realização das entrevistas feitas com os sujeitos beneficiários do Programa Bolsa Família.

ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS BENEFICIÁRIOS DO PBF

1. Nome
2. Idade
3. Bairro
4. Escolaridade
5. Composição familiar
6. Há quanto tempo o(a) senhor(a) recebe o benefício do Programa Bolsa Família?
7. Como o(a) senhor(a) se sente recebendo este benefício durante esse tempo?
8. O que significa para o(a) senhor(a) ter um trabalho com salário fixo?
9. Como o(a) senhor(a) acha que se sentem as pessoas que ficam durante muito tempo desempregadas?
10. Tem algumas pessoas que acham que as famílias que recebem o benefício do Bolsa Família são preguiçosas e acomodadas. Qual a sua opinião a esse respeito?
11. Em algum momento durante o tempo que o(a) senhor(a) recebe o benefício sentiu vergonha ou algum outro sentimento?
12. O que é ser pobre para o(a) senhor(a)?
13. De quem o(a) senhor(a) acredita ser a culpa por existirem tantas famílias pobres aqui em Florianópolis e no Brasil?
14. O(a) senhor(a) se sente culpado(a) pela situação que está vivendo no momento?
15. Em algum momento da sua vida o(a) senhor(a) e sua família já passaram fome? Quando e como foi?
16. O que é passar fome para o(a) senhor(a)?
17. Que tipo de coisas o(a) senhor(a) acha necessário uma família ter para poder dizer que ela vive bem, sem necessidades?
18. Quando o(a) senhor(a) recebe o dinheiro do Programa Bolsa Família, o que vem em primeiro lugar para fazer com esse dinheiro?

19. Como está a saúde de seus filhos? Tem algum filho que necessita de maiores cuidados na área da saúde? Quais?

20. De que forma o Programa Bolsa Família tem facilitado o acesso da família ao atendimento no posto de saúde?

21. Os seus filhos estão matriculados na creche ou na escola? Como eles estão com relação ao uniforme, calçados, material escolar?

22. De que forma o Programa Bolsa Família tem facilitado o acesso à creche e à escola?

23. Como o(a) senhor(a) conseguiu informações a respeito dos cursos profissionalizantes?

24. Qual foi o curso que o(a) senhor(a) fez e qual a sua opinião sobre o mesmo?

25. Na sua opinião esses cursos oferecidos pelos CRAS capacitam as pessoas para trabalhar e facilitam quando vão procurar emprego?

26. O que significa para o(a) senhor(a) ser uma pessoa emancipada? (conseguir sustentar sua família sem o auxílio de políticas públicas)

27. Como o(a) senhor(a) sente que está a relação com sua própria família e com seus vizinhos?

28. De que forma o(a) senhor(a) se comporta diante das dificuldades?

29. O que o(a) senhor(a) acha do Programa Bolsa Família, em que aspectos ele poderia ser melhorado?

30. O(a) senhor(a) conhece os critérios de seleção para ganhar o benefício Bolsa Família? Acha que são justos?

APÊNDICE B – Roteiro aplicado durante as entrevistas realizadas com as assistentes sociais do Programa Bolsa Família e do CRAS Central.

ROTEIRO DE ENTREVISTA ÀS ASSISTENTES SOCIAIS

1. Segundo documento “Orientações para o Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, “a articulação entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Atenção à Família (PAIF) associa as ações de transferência de renda a um trabalho sócio-educativo” (p.31) e um dos objetivos dessa articulação é “mobilizar as redes e recursos da comunidade com vistas ao maior desenvolvimento e inclusão das famílias” (p.32). Neste sentido, quais as providências que vêm sendo tomadas para promover a articulação entre o CRAS e o Programa Bolsa Família?
2. Ainda no mesmo documento, na página 49 está claro: “ao serem encaminhadas para o CRAS, as famílias que serão acompanhadas devem ter um ‘técnico de referência’, assistente social ou psicólogo que atua no PAIF”. De que forma é feito esse acompanhamento? Todas as unidades dos CRAS possuem assistentes sociais?
3. Qual o papel da assistente social do CRAS junto à uma família que é beneficiária do Programa Bolsa Família?
4. Existe uma preocupação com as pessoas que concluíram os cursos profissionalizantes, para ver se as mesmas conseguiram se inserir no mercado de trabalho?
5. Como está acontecendo o “reforço das parcerias com Saúde, Educação e Assistência Social” para o controle do cumprimento das condicionalidades, na prática?
6. Como se dá o acompanhamento com as famílias beneficiárias do Bolsa Família que se encontram em descumprimento de condicionalidades?
7. Um dos principais objetivos do Programa Bolsa Família é “estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”; o que você entende por “emancipação sustentada”?
8. Você acha que o Programa Bolsa Família está contribuindo para a emancipação sustentada das famílias que dele se beneficiam? (Sim) (Não) Por quê?

ANEXOS

ANEXO A – Lei N° 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos
LEI No 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).

§ 3º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).

§ 4º A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput, observado o limite estabelecido no § 3º.

§ 5º A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do caput, de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3º.

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser

majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAE e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.

§ 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastro Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º.

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º.

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o cimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183 o da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
José Dirceu de Oliveira e Silva

Site acessado:

http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/leis-1

ANEXO B – Seção I, do Capítulo I, do Decreto 5.209, a qual trata da finalidade do Programa Bolsa Família, bem como de seus objetivos.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos
DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004.

Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I
Da Finalidade do Programa Bolsa Família

Art. 3º O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001.

§ 1º Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados Programas Remanescentes, nos termos da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001;

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela Lei no 10.689, de 13 de junho de 2003;

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

IV - Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto no 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

§ 2º Aplicam-se aos Programas Remanescentes as atribuições referidas no art. 2o deste Decreto, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Patrus Ananias

Site acessado:

http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/leis-1