



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CAMPUS REGIONAL DO VALE DO IVAÍ
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**



DÉBORA CRISTINA PORTELA SILVA

**OS IMPACTOS NAS FAMILIAS BENEFICIÁRIAS DO
PROGRAMA BOLSA FAMILIA NO MUNICÍPIO DE
LIDIANÓPOLIS-PR**

DÉBORA CRISTINA PORTELA SILVA

**OS IMPACTOS NAS FAMILIAS BENEFICIÁRIAS DO
PROGRAMA BOLSA FAMILIA NO MUNICÍPIO DE
LIDIANÓPOLIS-PR**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao curso de graduação em Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá, Campus CRV, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Vanessa Rombola Machado

Ivaiporã
2021

DÉBORA CRISTINA PORTELA SILVA

**OS IMPACTOS NAS FAMILIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA
BOLSA FAMILIA NO MUNICÍPIO DE LIDIANÓPOLIS-PR**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao curso de graduação em Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá, Campus CRV, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Vanessa Rombola Machado
Universidade Estadual de Maringá

Profa. Dra. Claudiana Tavares S. Sgorlon
Universidade Estadual de Maringá

Prof. Eduardo Augusto Farias
Universidade Estadual de Maringá

Ivaiporã, ____ de _____ de 2021.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe e ao meu pai, que sempre me apoiaram nessa jornada, que estiveram ao meu lado para que mais essa etapa da minha vida fosse vencida e por terem me ajudado durante todo esse período enquanto estive longe de casa, por estarem sempre do meu lado me orientando, mesmo estando distante.

À minha orientadora, Vanessa Rombola Machado, não só pela constante orientação neste trabalho, sua competência, seu profissionalismo, seu incentivo, sua sabedoria, sua compreensão, seu carinho, sua paciência e por ter acreditado em mim durante esse período que trabalhamos juntas.

À todos os professores da Universidade Estadual de Maringá - Campus de Ivaiporã, que fizeram parte destes quatro anos do processo de construção de conhecimento acadêmico e por seus ensinamentos.

Aos colegas que fiz durante esses 4 anos de Graduação pelos bons momentos e troca de conhecimentos.

As amigadas que fiz e que com as quais pude contar quando precisei durante os anos de formação, agradeço a: Andressa, Bruna, Érica e Ticiania.

Agradeço também aos participantes da minha banca, o Professora Claudiana Tavares e o Professor Eduardo Augusto que contribuíram significativamente com críticas construtivas que proporcionaram enriquecer o meu Trabalho de Conclusão de Curso.

O meu muito obrigada as pessoas que não foram citadas aqui diretamente, mas que de alguma forma, me ajudaram.

SILVA, Débora Cristina Portela. **Os impactos nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Lidianópolis-PR.** 2021. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual de Maringá, Ivaiporã, 2021.

RESUMO

Este trabalho tem como tema central analisar os impactos do Programa Bolsa Família (PBF) na vida dos usuários de forma focalizada no município de Lidianópolis-PR. O objetivo é analisar impactos do programa de transferência de renda Bolsa Família na vida dos usuários no município de Lidianópolis-Pr. Desta forma, o presente trabalho aborda questões relacionadas à inserção do benefício de transferência de renda na vida dos usuários como mecanismo de enfreamento à pobreza. Nesse sentido, buscou-se, especificamente, identificar o perfil sócio-demográfico das famílias; compreender como o PBF tem contribuído para garantir às famílias condições mínimas de manutenção das necessidades básicas e verificar quais as expectativas das famílias em relação à possibilidade de não mais necessitarem da renda proveniente do PBF. Para a obtenção desses objetivos realizou-se pesquisa qualitativa, composta por estudo bibliográfico e documental, além da aplicação de questionário a 5 sujeitos, sendo 3 usuários do Programa Bolsa Família e 2 profissionais da política de assistência social do município para a obtenção dos resultados. O PBF é uma Transferência de Renda que garante complementar a renda familiar, mas percebe-se nos depoimentos das entrevistadas que esse Programa não é suficiente para suprir as necessidades básicas da família. Esse TCC desenvolve uma análise dos impactos e alcances do PBF na vida das famílias beneficiárias que residem no município de Lidianópolis-PR, a fim de avaliar a eficiência do Programa no combate à pobreza. O primeiro capítulo foi intitulado de Histórico da política de assistência social, o segundo capítulo intitulado de Histórico dos benefícios de transferência de renda e, por último, o terceiro capítulo sobre a metodologia da pesquisa com dois eixos importantes, onde o primeiro é sobre o Programa Bolsa Família: impacto na vida das famílias usuárias e o eixo dois sobre o bolsa família, em relação a execução e desenvolvimento de objetivos e metas.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Usuários. Política de Assistência Social.

SILVA, Débora Cristina Portela. **Os impactos nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Lidianópolis-PR**. 2021. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual de Maringá, Ivaiporã, 2021.

Abstract

This work has as its central theme to analyze the impact of the Bolsa Família project (PBF) in the life of its users in the town of Lidianópolis in the state of Paraná. This work approaches questions related to the insertion of the benefit of income transfer in the life of users as a mechanism to combat poverty. In this sense, it was sought specifically to identify the socio-demographic profile of families, and to comprehend how PBF has contributed to ensure to families a minimum condition to maintain its basic needs and to verify what are the expectations of families with relation to the possibility of not needing anymore the infund of PBF. To attain such goals, a qualitative research was made, which was composed by a bibliographical and documental study, and also the application of a questionnaire to 5 people, with 3 being users of the project and 2 professionals of social assistance of the town.

The PBF is an income transfer project that ensures to complement the familiar income, but the testimonies of the interviewees appointed that this program is not enough to supply the basic needs of families. This work develops an analysis of the impact and reach of PBF in the life of the beneficiary families that live in the town of Lidianópolis with the goal to assess the efficiency of the program in the combat to poverty. The first chapter is entitled "History of the politics of social assistance", the second chapter is entitled "History of the benefits of income transfer" and the third chapter is about the methodology of the research with two important axes, in which the first is about the Bolsa Família project and its impact in the life of the beneficiary families, and the second axis is about Bolsa Família in relation to the execution and development of the objectives and goals.

Keywords: Bolsa Família project, users, social assistance politics

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
C.F/88	Constituição Federal de 1988
CNAS	Conferência Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
NOB/ SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organização Não Governamental
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UEM	Universidade Estadual de Maringá
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
PCFMV	Programa de Combate à Fome e à Miséria pela Vida
FHC	Fernando Henrique Cardoso
PTR	Partido Trabalhista Renovador
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
LA	Liberdade Assistida
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NIS Número de Identificação Social
CPF Cadastro de Pessoas Físicas
FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
OMS Organização Mundial da Saúde
CECAD sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
TCC Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	07
1	HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	09
1.1	A Assistência Social antes da Constituição de 1988.....	09
1.2	O percurso da assistência social no Brasil: da Constituição Federal de 1988 à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).....	13
1.2.1	Lei Orgânica da Assistencial Social (LOAS).....	18
1.3	A Política de Assistência Social nos governos federais de 1990 até 2003.....	21
1.4	Os avanços da PNAS a partir de 2004.....	27
1.4.1	Proteção Social Básica.....	29
1.4.2	Proteção Social Especial.....	31
2	O HISTÓRICO DOS BENEFÍCIOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	34
2.1	O Programa Bolsa Escola e Vale Gás.....	38
2.2	Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004)	39
2.2.1	Transferência de Renda do Bolsa Família.....	43
2.2.2	Condicionalidades do Bolsa Família.....	45
3	OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE LIDIANÓPOLIS-PR	52
3.1	Metodologia da Pesquisa.....	52
3.2	Caracterizando o município e sujeitos da pesquisa.....	54
3.2.1	O Bolsa Família no município de Lidianópolis-PR.....	55
3.2.2	Os sujeitos da Pesquisa.....	59
3.3	Bolsa Família em Lidianópolis.....	63
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é uma exigência do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá (UEM) para obtenção do título de bacharel em Serviço Social. Este visa discutir o impacto que o Programa Bolsa Família tem na vida dos usuários do município de Lidianópolis-PR.

Esse TCC foi fruto da minha observação e indagações enquanto estagiária no Centro de Referência da Assistência Social (CREAS) do referido município durante o meu período de Graduação.

Este trabalho aborda o Programa Bolsa Família (PBF), que tem dez anos de implementação, no que se refere ao enfrentamento à vulnerabilidade familiar. O Programa Bolsa Família foi criado pelo Governo Federal para dar apoio às famílias pobres na garantia do direito à alimentação, saúde e educação. Consiste na transferência de renda mensal do Governo Federal às famílias cadastradas que se encontram dentro dos critérios de inclusão. Estas famílias assumem o compromisso de manter as crianças na escola e estar em dia com as vacinações e acompanhamento da saúde de seus membros (crianças, gestantes e nutrizes) como contrapartida para a manutenção do recebimento do benefício. (BRASIL, 2008).

Dentre todos os objetivos propostos pelo Programa a independência da família é o maior deles. Espera-se que os beneficiários deixem de necessitar do mesmo ao apresentarem melhorias nas condições de vida e desenvolverem meios próprios de sustento, mas isso é um processo a longo prazo do Programa.

Esta pesquisa apresenta em sua análise, as coletas de dados referentes à importância desse benefício na vida dos usuários beneficiários do Programa e que foram entrevistadas. Durante a coleta de informações pode-se perceber que a maioria dos usuários do PBF é composta por mulheres, sendo estas as titulares do Programa e as responsáveis por receber e gerenciar o benefício, sendo as únicas responsáveis por garantir a sustentabilidade da família.

O desenvolvimento desse TCC é composto de dois procedimentos metodológicos: o primeiro, pesquisa bibliográfica que forneceu subsídios e possibilitou a aquisição de conhecimentos sobre a temática. A segunda, pesquisa documental, que segundo Gil (2008), apresenta algumas semelhanças com a pesquisa bibliográfica. Portanto, a diferença que há entre as duas está na natureza das fontes apenas. Foi realizadas entrevistas com perguntas abertas e fechadas

com cinco sujeitos da pesquisa, onde 3 (três) beneficiários do PBF do município de Lidianópolis e 2 (dois) profissionais da política de assistência social.

Para se alcançar o objetivo geral desse trabalho, o TCC foi constituído por três capítulos, onde o primeiro apresenta o histórico da política de assistência social, inicialmente concebida como benesse e filantropia até a Constituição Federal de 1988, onde a assistência social passa a fazer parte do tripé da Seguridade Social juntamente com a Saúde e Previdência Social, tornando-se assim um direito social. Ainda no capítulo um veremos um pouco mais sobre a criação da Política Nacional da Assistência social em 2004 e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

No segundo capítulo é apresentada a trajetória histórica dos benefícios de transferência de renda no sistema brasileiro, dando-se destaque para alguns Programas nacionais de transferência de renda, até chegar ao Programa Bolsa Família.

O terceiro e último capítulo apresenta os resultados da pesquisa, por meio da análise sobre os impactos e alcances do Programa Bolsa Família no município de Lidianópolis-PR. Possui ainda uma breve contextualização do cenário da pesquisa, e uma análise quantitativa sobre o Programa Bolsa Família no município.

Dessa forma, esse trabalho tem a pretensão de promover um debate a respeito da eficiência dos mecanismos utilizados na contemporaneidade para combater a pobreza e a desigualdade.

1 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.1 A Assistência Social antes da Constituição de 1988

Para analisar a Política de Assistência Social é fundamental investigar a sua trajetória e os marcos legais ao longo de sua jornada, uma vez que o surgimento do Serviço Social está relacionado às práticas de caridade, sendo incorporado ao clientelismo e ao paternalismo. Assim, o exercício assistencial sempre esteve presente na história da humanidade, desde a idade mais antiga até a sociedade capitalista vigente, e em diferentes épocas da sociedade, onde a caridade e bem-estar sempre foram dirigidas aos mais pobres, doentes e para as pessoas com deficiência da sociedade. Deste modo, antes da Constituição Federal de 1988, a assistência social tratava-se de política clientelista e assistencialista destinada às classes mais pauperizadas da sociedade, com características de favor e bem-estar.

O avanço do capitalismo industrial na década de 1930 levou a uma intensificação da exploração da força de trabalho e ao agravamento significativo nos níveis de desigualdade social, ocasionando um aprofundamento das expressões da questão social¹, principalmente da pobreza no país, onde nesse mesmo período surge a necessidade de uma construção de um sistema de proteção social para minimizar e regular as mazelas sociais.

Segundo Yamamoto (1998), com o crescimento da industrialização e das populações das áreas urbanas, surge a necessidade de controlar a massa operária. Com isso o Estado absorve parte das reivindicações populares, que demandavam condições de reprodução: alimentação, moradia, saúde, ampliando as bases do reconhecimento da cidadania social, por meio de uma legislação social e salarial. Essa atitude visava principalmente o interesse do Estado e das classes dominantes de atrelar as classes subalternas ao Estado, facilitando sua manipulação e dominação.

Assim, o Estado, com objetivo de controle, passa a intervir na regulação do mercado através de uma política salarial, como também no estabelecimento e

¹ Segundo Yamamoto (1998, p. 27), a Questão Social pode ser definida como: o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais colectiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

controle, por meio da prática assistencial. Ou seja, o Serviço Social passa a exercer suas atividades no exercício de controle social da classe proletária.

Durante décadas, a Assistência Social foi embasada pelo clientelismo, favorecimento e mando da burguesia, conformando um modelo primitivo de relações, arraigado na cultura política brasileira. Este campo de ação do Estado caracterizou-se historicamente como não político, amaldiçoada como suplementar e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO; YAZBECK; RAICHELLIS, 2010).

No Brasil, até 1930, não havia uma compreensão da pobreza enquanto expressão da questão social e como ela se alastrava por toda a sociedade, e com isso era tratada como “caso de polícia” e problematizada por intermédio de seus aparelhos repressivos. Assim, a pobreza era tratada como disfunção individual.

Em 1938 é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que tem por objetivo centralizar e organizar as obras assistenciais públicas e privadas, sendo utilizado como mecanismo de clientelismo político e de manipulação de verbas e subvenções públicas. Nesse contexto, os usuários da assistência social não possuíam voz ou qualquer direito de participação na consecução de eventuais projetos/programas de enfrentamento à pobreza. Segundo Sposati (2007, p. 17),

[...] a moral republicana liberal – mesclada à ditadura varguista – entende que os notáveis é que dialogariam com entidades sociais sobre os mais pobres. Nem pensar em relações democráticas ou na presença da voz dos usuários para dizer de si. Eles precisavam ser vocalizados por outros. É a grande e persistente desconfiança com o que dizem os usuários da assistência social que precisa ser rompida.

Porém, o CNSS nunca chegou a ser um organismo atuante, caracterizando-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Alguns anos depois, suas funções passariam a ser exercidas na prática pela Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Sposati (2007) destaca que a LBA, a qual foi criada por Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas, em 1942, tinha o objetivo de dar suporte às famílias dos brasileiros que foram para a guerra. Tendo Darcy como a grande mentora da LBA, assim sendo, pelo assistencialismo da época, a política ficou atrelada comumente ao chamado de primeiro-damismo, ou seja, tratava-se de uma organização de voluntárias com primeiras-damas em todo o Brasil.

As representações da LBA nos Estados eram espaços de uso político que em muito colaboraram para que a sociedade brasileira não construísse uma leitura de respeito pela prática de Assistência. Dessa forma compreende-se que o intuito inicial da LBA era atuar como uma legião, como um corpo em ação numa luta em campo.

Em Outubro de 1942 a L.B.A. se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. (SPOSATI, 2007, p. 20).

Tratava-se de uma organização de voluntárias com primeiras-damas em todo o Brasil. À época, o assunto era fortemente associado ao trabalho de mulheres por lidar com pobres, fazer caridade e não formar pautas políticas. Distribuía de tudo, desde próteses à comida. A Assistência era vista como um Estado de benevolência, e não de direito, onde as ações eram fragmentadas, pontuais e desordenadas, pois não existiam normas e nem políticas para organizar e padronizar os atendimentos. A Filantropia e a caridade sempre foram marcas dos serviços, e os usuários não acessavam um direito, mas um favor "doador" por pessoas de bem que dedicavam suas vidas a ajudar o próximo. Foi assim que a Assistência Social se fez entender durante sua história por quem a fez e por quem a usou.

Dessa forma, segundo Sposati (2007), esta ação da LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, que faz ser um marco que predomina na trajetória da assistência social. Instalada em nível federal e registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores como entidade civil de finalidades não econômicas, a LBA terá como objetivos básicos:

1. Executar seu programa, pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada;
2. Congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover, por todas as formas, serviços de assistência social;
3. Prestar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo;
4. Trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2003, p. 250).

As políticas sociais implementadas no Brasil nesse período consagram um modelo populista nas relações com os assistidos. É um mecanismo que exclui e inclui simultânea e contraditoriamente, pois oferece condições de suprimento de

necessidades sociais na sociedade capitalista, mantendo o trabalhador na condição de beneficiário do Estado e não de consumidor, cidadão de direitos.

No período de 1946 a 1964, não houve mudanças significativas no que diz respeito a assistência no Brasil, pois o Estado deu continuidade ao controle nas relações existentes e mesmo no que se refere às demandas sociais, buscava-se focalizar o trabalho nas disputas eleitorais. A partir desse momento cria-se instituições como: a Fundação Leão XIII, uma instituição assistencial criada para atuar nas populações das favelas, que já eram os locais onde se concentravam os maiores índices de pobreza urbanos. Tinha em vista recuperar as favelas, levando em conta a precariedade material e moral daquelas pessoas, contando com o apoio do Estado e da hierarquia católica. Essa instituição tinha como meta ajustar as pessoas, através da educação popular, tratando a “desvinca.”; e o Serviço Social da Indústria (SESI), criado em 1946, no pós-guerra visando atuar no bem-estar do trabalhador na indústria (IAMAMOTO; CARVALHO, 2003, p. 283).

Posteriormente a 1964, no período ditatorial, a atuação das camadas populares no âmbito econômico, político e cultural sofreu restrições, redefinindo, portanto, o Estado e sua relação com a sociedade. Neste período no Brasil fica proibida qualquer manifestação popular, sujeito a represaria militar, caso precise.

A partir de 1964, ocorreu uma significativa mudança na relação das forças presentes no cenário político. Com o golpe de Estado, os governantes eleitos e reconhecidos, são sumariamente retirados do cenário político pela força militar, rompendo-se as regras do jogo político na escolha dos dirigentes. Os militares passam a controlar as decisões econômicas, ocupando postos-chave da administração. (SERVIÇO SOCIAL E REALIDADE, 1996, p. 32).

Após o período de exceção, imputado pela Ditadura Militar que governou o país de 1964 a 1985, o retorno do Estado de Direito trouxe a oportunidade de consolidação e aprimoramento das instituições. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Assim, antes da Constituição Federal de 1988 (C.F/88), a assistência social tratava-se de uma política clientelista e assistencialista destinada às classes mais pauperizadas, com características de favor, assistencialismo e benesse.

Assim, até a Constituição de 1988, uma característica da política social brasileira é o acesso a algumas medidas de proteção social apenas pela parcela da população que se encontrava formalmente no mercado de trabalho, configurando-se no que Wanderley G Santos (1987) denominou de “cidadania regulada”. Para os que se encontravam fora do mercado trabalho, se manteve a assistência social com o caráter de ajuda aos

necessitados, complementaridade e excepcionalidade desenvolvida através de programas pontuais, desarticulados ou, simplesmente, puro assistencialismo paternalista destinado aos destituídos. Além disso, outra característica que marca a política social no Brasil são as práticas clientelistas, nas quais o acesso dos usuários aos bens, recursos e serviços se realiza por meio de relações pessoais entre estes e representantes do poder público, a quem passam a dever favores frequentemente pagos através da fidelidade e lealdade políticas, sobretudo em momentos eleitorais (OLIVEIRA, 2008, p. 112).

As inovações com a Constituição Federal de 1988 foram muitas, mas de imediato podemos apresentar o uso da expressão 'Dos Direitos e Garantias Fundamentais', na abertura do Título II, dando um destaque maior a esse assunto e alterando o processo formal das outras Constituições que davam ênfase a organização do Estado e dos Poderes. (BRASIL, 1988).

Desse modo, foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que passamos a ter a Assistência Social como uma política de Seguridade Social², em que se torna dever do Estado e direito do cidadão. Assim, esses primeiros movimentos sociais contribuíram para trabalhar o futuro do Brasil e a configuração das políticas sociais. Porém, apenas em 1993 foram regulamentados alguns artigos referentes a assistência social, caracterizando o desinteresse do poder público com a assistência social, a partir das relações históricas de clientelismos político e filantropia.

1.2 O percurso da assistência social no Brasil: da Constituição Federal de 1988 à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a Lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico. Foi aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada no dia 5 de outubro de 1988. Ela ficou conhecida como Constituição Cidadã, por ter sido concebida no processo de redemocratização, iniciado com o encerramento da ditadura militar no Brasil (1964–1985).

² Preconizado pelo artigo 194 da Constituição Federal de 1988.

Conforme foi visto, até a C.F/88 a Assistência Social não era prevista como um direito, e sim se tratava de uma política clientelista e assistencialista destinada às classes mais pauperizadas da sociedade. Desta forma, a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu em um momento em que as lutas sociais estavam em ascensão no Brasil, e a assistência social foi inserida como política social, integrando a Seguridade Social, passando a ser um direito formal.

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 1988, p. 193).

Assim, o artigo acima citado destaca que a partir da Constituição Federal de 1988 houve o pleno reconhecimento dos direitos humanos sociais como um avanço na sociedade, sendo a primeira vez que os sujeitos foram tratados com cidadãos que possuem direitos.

Em sete de dezembro de 1993 foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sancionada pelo Presidente da República Itamar Franco. Destaque que a promulgação acontece cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (período de estagnação e, sobretudo, de insegurança em relação ao cumprimento dos preceitos constitucionais). A referida legislação foi promulgada com o objetivo de amparar pessoas à margem da sociedade, que não têm condições de prover seu sustento ou que não podem contar com o auxílio de sua família. No mesmo ano, sob pressão da sociedade civil, foi criado o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), considerado como instância máxima de deliberações. Com isso a Lei Orgânica da Assistência ingressa um novo significado da assistência social enquanto:

Política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. (MESTRINER, 2001, p. 206).

Dessa forma a LOAS é produto de um longo movimento da história brasileira, que aliado às dificuldades de superação por parte do Estado e das práticas clientelistas e autoritárias herdadas não só do período militar, sofreu um atraso na

sua elaboração, em relação às áreas da saúde e da previdência social, que demandaram menos tempo (MESTRINER, 2001).

Portanto, a Lei Orgânica da Assistência Social visa amparar direitos do cidadão, atribui um caráter de maturidade legal aos serviços socioassistenciais.

Dentre esses acontecimentos, a Lei Orgânica da Assistência (LOAS) surgiu para regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, onde buscou estabelecer um novo conceito para a assistente social. Assim sendo, a política de assistência no artigo 203 diz sobre:

Art. 203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 2003, p. 130).

Para Mesquita (2003), o artigo 203 é baseado na forma que será prestada a assistência social e sua universalização, pois segundo a Constituição Federal se define objetivos para a atuação da Assistência Social aos cidadãos que dela necessitem, tais como: a família, infância, velhice, mercado de trabalho, habilitação, pessoa com deficiência.

Já o artigo 204 aponta a fonte dos recursos que custearão as ações a serem implantadas, mas, principalmente as diretrizes a serem seguidas na Política de Assistência Social, e direciona-se para as ações governamentais, indicando a fonte de recursos que a custearão e trazendo diretrizes a serem observadas pelos legisladores e administradores futuros.

Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
 I–descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
 II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2003, p. 130).

Desta forma Sposati (2004, p. 42) afirma que a assistência social, garantida na C.F/88 contesta o conceito de “[...] população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” tendo, assim então, como público-alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente uma parcela da população pobre. Desta forma a Constituição proporciona esse momento de reflexão e mudanças implantando um padrão de proteção social assertivo de direitos que superasse as práticas assistenciais e clientelistas, além do surgimento de novos movimentos sociais objetivando sua efetivação.

Portanto, fica estabelecido que compete ao Estado e as suas instituições governamentais consolidarem em rede uma política pública de direito, rompendo com as práticas de caridade, benemerência e assistencialismo que caracteriza o marco do início da profissão de assistente social no país.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) estabelece em seus artigos 4º e 5º enquanto modelo de gestão o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) ³,

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: 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; 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.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; 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.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004, rege-se por princípios e diretrizes contidos na LOAS e na Constituição Federal de 1988,

³ O Sistema Único de Assistência Social é fruto de um acordo federativo entre as três instâncias de governo (federal, estaduais e municipais), com propósito de promover uma gestão descentralizada no que toca o financiamento e monitoramento dos serviços socioassistenciais. Aprovada em setembro de 2004, por unanimidade, em um debate ocorrido na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS. A aprovação representou o compromisso do MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e CNAS de materializar o conteúdo da assistência social, de acordo com as diretrizes da LOAS e com a Constituição Federal de 1988, dando uma nova visão ao Sistema de Proteção Social Brasileiro, no âmbito da Seguridade Social.

apresentando o modelo de implantação e funcionamento da política de assistência social no Brasil que foi consolidada com a implantação do SUAS. A PNAS configura-se na perspectiva da universalização dos direitos sociais, prevendo, assim, a integração das políticas setoriais considerando as desigualdades socioterritoriais com vistas ao seu enfrentamento. Conseqüentemente em 2005 fez-se necessário a edição de uma Norma Operacional Básica que definisse as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social, ou seja, o Sistema de Assistência Social (SUAS) é um sistema público não contributivo, descentralizado, que tem por responsabilidade a administração do conteúdo especial da Assistência Social na área da defesa social brasileira.

Dessa forma, o SUAS é o modelo de gestão utilizado no Brasil para operacionalizar as ações de assistência social. A assistência social é parte do Sistema de Seguridade Social, apresentado pela Constituição Federal de 1988. Assim sendo, o SUAS é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e está previsto e regulamentado na Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Sua função é de regular e organizar ações socioassistenciais no território brasileiro, com isso, representando uma mínima segurança dos direitos básicos do cidadão que necessita de atendimento, ou seja, garantir a proteção social aos cidadãos, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos que se constituem como apoio aos indivíduos, famílias e para a comunidade no enfrentamento de suas dificuldades.

Em relação aos benefícios relacionados a Política de Assistência Social, foi implantado em 1996 (abrangendo todo o território nacional) o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que se constitui em transferência monetária de valor igual a 01 salário mínimo mensal a idosos e pessoas com deficiência⁴. Este benefício constitui-se enquanto direito referenciado e garantido na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e reafirmado nas legislações que a complementam, diferencia-se de outros benefícios fundados na transferência monetária, que por sua vez constitui-se em programas que podem ser extintos quando da vontade do proponente.

⁴ O BPC é um benefício assistencial previsto constitucionalmente para a proteção de idosos e deficientes que comprovem não possuir meios de prover sua própria manutenção ou tê-la provida pela família, e para isso o benefício é concedido mediante um registro no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico), sem que o beneficiário tenha feito qualquer contribuição previdenciária. É um benefício que compõe a política de assistência social brasileira e é um direito assegurado constitucionalmente.

A inclusão da garantia no texto constitucional encerrou a etapa da conquista do direito e inaugurou o momento de sua efetivação. Embora previsto na Constituição desde 1988, apenas em 1993 o benefício assistencial foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e somente em 1996 foi, de fato, implantado após a publicação do Decreto nº 1744/1995.

Ainda pode-se destacar o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) (instituído no ano de 1997 e regulamentado no ano de 1998), iniciada a sua implementação em 1999, em Bolsa Escola (SILVA, YAZBEK; GIOVANNI, 2010).

Assim fica definido que no Brasil existem duas principais formas de orientações político-ideológicas que inspiram as iniciativas de transferência de renda e são:

[...] a) Transferência de Renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza; b) Transferência de Renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é afocalização positiva capaz de incluir todos os que necessitando benefício ou os cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2011, p. 36-37).

Com o passar dos tempos houve uma evolução da Política de Assistência Social brasileira, sobretudo no que se refere ao seu aspecto conceitual e operacional, os quais evidenciam uma construção teórica de um modelo pautado na lógica da garantia de direitos. Com isso, um longo percurso de toda história foi percorrido com progressivos ganhos que vem beneficiando a sociedade e em especial as famílias em situação de risco e/ou vulnerabilidade social, que através de programas que priorizam o combate à pobreza, e que, de fato, tem tentado conseguir modificar, pelo menos em parte, a realidade da ausência do mínimo necessário para a vida.

1.2.1 Lei Orgânica da Assistencial Social (LOAS)

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8742/93 institui como política social pública, permitindo que a assistência social traçasse um novo curso na história do país, isto é, uma nova trajetória em meio ao campo dos direitos, como um caráter de universalidade e de total responsabilidade do Estado. (BRASIL, 2008). A Assistência Social se solidificou em seu caráter de direito não contributivo para os cidadãos por meio da LOAS, com objetivo da assistência social de amparar os direitos do cidadão.

Assim, a LOAS estabelece em seu artigo 1:

Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

Neste sentido, a necessidade básica do cidadão a que se refere o artigo supracitado, nada mais é do que tirar o cidadão que não possui a mínima condição de sobrevivência de uma situação de miserabilidade (a qual o mesmo se encontra). O artigo 2 estipula os objetivos que regem a referida lei, estabelecendo em seus incisos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Lei nº 12.435, de 2011)
II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)
III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)
Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 1993).

Dessa forma, fica evidente que essa é a função da assistência social no presente caso, uma vez que a própria constituição assegura este direito tão importante e de grande valia aos necessitados e todos aqueles que podem se cobrir dessa assistência.

A LOAS regulamenta, ainda, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício assistencial previsto na Constituição Federal de 1988. Têm direito ao BPC

os idosos a partir dos 65 anos de idade e as pessoas com deficiência, que não possuem condições de garantir o próprio sustento e possui renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ salário mínimo, além de, não poder estar trabalhando, e nem estar recebendo nenhum outro benefício, já o deficiente quem têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que, de alguma forma, impedem a participação plena na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, as duas formas de receber o LOAS pode ser cumulados com a assistência médica e pensão especial de natureza indenizatória, este benefício não é necessário ter contribuído, mas também não deixa pensão por morte (INSS, 2018). Vale ressaltar que para obter o benefício, popularmente conhecido com Benefício da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), é preciso que o indivíduo se encaixe no rol do artigo 20 da Lei nº 8742/93:

Art. 20 O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. § 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto. § 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho. § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção 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. § 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica. § 5º A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício. § 6º A concessão do benefício ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. § 7º Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura. § 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais. (BRASIL, 1993).

Dessa forma, para requerer o benefício, o indivíduo deverá se encaminhar ao INSS, com os devidos documentos na data de agendamento (que poderá ser feito via internet). Caso a solicitação seja indeferida, o indivíduo poderá recorrer, via administrativa. Caso ainda não obtenha êxito, poderá ingressar na esfera judicial, sendo competência da Justiça Federal. (BRASIL, 2008).

Um ponto de extrema relevância é que a Lei Orgânica vem para regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição, como já citado no item anterior.

1.3 A Política de Assistência Social nos governos federais de 1990 até 2003

No campo da Política de Assistência Social a Constituição de 1988 trouxe muitas inovações em relação às Cartas Magnas anteriores. Ocorreu a rescisão da prática clientelista e do modelo eminentemente contributivo de proteção social, passando a reconhecer a assistência social como direito, ou seja, o que era tratado como favor passou a ser visto como um direito do cidadão.

Contudo, estas melhorias advindas com a atual Constituição Federal não produziram todos os resultados esperados na prática, tendo em vista o processo de desmonte que ocorreu com o intuito de uma “contra-reforma conservadora” (FAGNANI, 1996 apud PEREIRA, 2000), que se iniciou no governo de Sarney (1987) e perdurou nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC). Assim, no campo das políticas de assistência social, nos governos pós Constituição Federal de 1988, observou-se tentativas de desmanches das garantias constitucionais conquistadas pelos movimentos sociais. Neste período, foram priorizadas as políticas voltadas para a implantação de medidas recomendadas pelo projeto Neoliberal, que por meio do Consenso de Washington⁵ na década de 1980, recebeu algumas orientações contrárias à proposta de garantia de direitos prevista na Constituição

O primeiro governo pós C.F/88 foi o governo do presidente José Sarney (1985-1990). De recorte assistencialista, governou por meio de um regime político que ficou conhecido como de transição democrática, pois promoveu a passagem para as eleições diretas para Presidente da República. Duas ações foram essenciais neste governo: a implantação do Plano Cruzado e o processo constituinte, instalado com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 26, de 27 de novembro de 1985, pelo Congresso Nacional. (COUTO, 2004).

Após do governo de Sarney, o Fernando Collor de Mello foi o primeiro Presidente da República eleito por voto direto, sendo esse um progresso do governo de Sarney. Foi um governo com um regime político democrático que definiu seu

⁵ O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Sua elaboração ficou a cargo do economista norte-americano John Williamson, PENA, Rodolfo F. Alves. "Consenso de Washington"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>. Acesso em 20 de Dez. de 2020

programa com base nas indicações Neoliberais, de recorte moralizante, clientelista e assistencialista. Fernando Collor de Mello governou defendendo:

a redução do Estado e ampliação do mercado, incluindo mudanças na própria Constituição que acabava de ser promulgada, com um discurso de apelo popular: combate aos marajás (os altamente remunerados do setor público) além de que foi nesse governo que as privatizações e a abertura econômica tiveram início ainda na gestão do governo. Pelo esquema de corrupção que participou, sofreu impeachment pelo Congresso Nacional em 1992. (FALEIROS, 2000, p. 206).

Dessa forma, também denominado como Era Collor, foi um período da história política brasileira iniciada pela posse do presidente Fernando Collor de Mello, em 15 de março de 1990, e encerrado por sua renúncia da presidência, em 29 de dezembro de 1992. Fernando Collor foi o primeiro presidente eleito pelo povo desde 1960, quando Jânio Quadros venceu a última eleição direta para presidente antes do início do Regime Militar. Itamar Franco assumiu na condição de vice-presidente devido ao impeachment de Collor de Mello. No governo de Itamar Franco foi observado recorte populista, clientelista e assistencialista, assinalando como marco social a aprovação da LOAS, em 1993, após pressões da sociedade e da categoria profissional (COUTO, 2004). Além disso, vale lembrar que Itamar Franco readmitiu vários funcionários públicos demitidos por Collor e criou o Programa de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (PCFMV) no ano de 1993, contando com a cooperação entre o Estado e a sociedade.

Neste governo houve a criação do Plano Real, tendo como Ministro da Economia Fernando Henrique Cardoso. Foi o sucesso do plano real que levou Fernando Henrique Cardoso a vencer as eleições em 1994 e dar prosseguimento em seu projeto. Este plano faz parte de uma série de medidas que visavam à estabilização monetária e o fim de um duradouro regime de hiperinflação. Como se sabe, todos os planos de estabilização adotados nos últimos anos no continente latino-americano são da mesma ordem do Consenso de Washington.

Já a gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e (1999-2002) foi marcada pela abertura econômica e comercial, pela precarização do trabalho, desregulamentação financeira, entre outros traços de ordem Neoliberal, com uma gestão política respaldada na redução da inflação, tendo esta como prioridade em suas ações. (IAMAMOTO, 2003).

Implantam no país todas as medidas cabíveis para atender o grande capital. Partindo de seu Plano Real, aperfeiçoou todos os instrumentos para garantir ao país

o “desenvolvimento econômico” estagnado desde duas décadas passadas. Nos seus dois mandatos, FHC privatizou as empresas estatais que garantiam lucro e divisas ao país. Manteve a política de abertura econômica, a desregulamentação financeira e os altos pagamentos da dívida externa, além de financiar as empresas e bancos privados em crise. O impacto de todas essas medidas política e econômica para o país e para a classe trabalhadora foi o aumento do desemprego com índices alarmantes, o aumento da informalidade no trabalho, a desmobilização dos movimentos sociais pela criminalização com que foram tratados pelo governo FHC.

O destaque na área social na gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso foi à criação do Programa Comunidade Solidária, objetivando, principalmente, o combate à fome e a pobreza (Medida Provisória nº 813/956, art.12). Porém, este Programa foi desvinculado da área da assistência social e, portanto, desconsiderava as determinações da LOAS, já em vigor e, conseqüentemente do CNAS instalado.

O Brasil foi apresentado às políticas neoliberais a partir do governo Collor, mas somente com a eleição de Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real – constituído na administração Itamar Franco – que suas diretrizes foram impostas ao Estado brasileiro.

FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial. (FIORI, 1997, p. 14).

Acerca do período apresentado dos governos, Couto (2004) sintetiza que:

[...] os governos Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso construíram um projeto político alicerçado, salvaguardadas as suas particularidades, na centralização da estabilidade econômica e no desejo de reformar a Constituição de 1988, considerada um peso para a nação e um entrave ao projeto de crescimento. (COUTO, 2004, p. 151).

Durante a transição do Governo Fernando Henrique para o Governo Lula, especificamente no terceiro trimestre do ano de 2002, foi organizado um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil. Neste diagnóstico, ao se ter uma avaliação dos programas sociais do governo antecessor, constatou-se, em relação aos Programas de Transferência de Renda, a necessidade de unificação. Unificação não só dos cadastros das famílias beneficiadas, como já acontecia desde 2001, mas dos programas e benefícios repassados.

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2010, p. 132) tais Programas se apresentam com uma dupla face: “uma compensatória, representada pela transferência monetária para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso às políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias”.

Já o Governo Lula corresponde ao período da história política brasileira que se inicia com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, em 1 de janeiro de 2003, em sua quarta candidatura para este cargo. Lula foi o primeiro ex-operário a se tornar presidente do Brasil, governou o país em dois mandatos 2003 até 2006, e de 2007 até 2011.

Teve como principais marcas a manutenção da estabilidade econômica, a retomada do crescimento do país e a redução da pobreza e da desigualdade social. A partir do governo Lula (2003-2010), no centro de uma agenda de políticas sociais voltada para o combate à pobreza e à desigualdade, a assistência social avança na sua institucionalização, e os programas de transferência de renda ganham escopo, articulação e visibilidade, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Este Ministério foi responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no país. É também o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), em 2004, algumas dimensões de capacidade são reforçadas na área da assistência, tanto do ponto de vista das capacidades reguladoras — definição mais clara de competências e responsabilidades entre os níveis federativos, definição de regras de financiamento e criação de indicadores para balizar o repasse de recursos para estados e, principalmente, municípios — quanto da perspectiva da capacidade de implementação da política de assistência no nível local, por meio da criação de equipamentos públicos da assistência social, além do desenvolvimento de importantes arenas institucionais e de articulação federativa.

No campo da assistência social as ações do Governo Lula ocorrem por meio dos programas Fome Zero e Bolsa Família, caracterizados como Programas de Transferência de Renda (PTR); e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo esta uma das atuações mais importantes deste Governo. Acabar com a fome no Brasil foi à meta de governo federal com maior repercussão em 2002. Foi um fator importante para se conseguir o apoio e a confiança da grande massa de necessitados, que por meio do acesso aos programas sociais podem

contar com o alimento na mesa em várias situações e período de suas vidas. A fome seria o maior problema a ser enfrentado com urgência no Brasil, tanto que em seu primeiro discurso depois de eleito, Lula deixa clara a sua meta de acabar ou pelo menos diminuir a fome dos brasileiros em condições vulneráveis, sendo esta sua fala: “se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida”. (FREITAS, 2007).

Com esta fala, fica claro que, não passar fome na ideia do Governo Lula, é o principal diferencial da condição de subsistência humana.

O Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

Para elaboração e monitoração do Fome Zero em 2002, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que mais tarde juntou-se ao Ministério de Assistência Social para formar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Apostando na efetividade do Programa Fome Zero, Frei Betto (2004, p. 165) afirma que “não há política de erradicação da fome sem distribuição de renda, sem tocar nas estruturas, ou seja, se não se toca nas questões estruturais não é possível resolver a questão social e, no governo Lula, a lógica se inverteu: a economia é meio e, o social é fim”.

De acordo com Lopes (2006), o Programa Fome Zero, que a partir de 2004 se desenvolveu por meio do Programa Bolsa Família (PBF) (que unificou outros programas sociais já existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, e Cartão Alimentação – do Fome Zero), apresenta alguns dados positivos, que foram obtidos por meio de pesquisas de avaliação: o Bolsa Família, em 2006 atingiu 11,1 milhões de famílias brasileiras em situação de pobreza. Nestas famílias, 94% das crianças fazem no mínimo três refeições diárias regularmente. Os adultos dessas famílias somam 85%, e todos fazem suas três refeições diárias, com alimento de qualidade, afirma a autora.

Se em 2002, na campanha eleitoral para a Presidência da República, o Programa Fome Zero foi o principal projeto de governo de Lula, em 2006 o PBF assumiu este papel na campanha para a reeleição.

Em janeiro de 2004, o presidente Lula sancionou o seu principal programa social – o Bolsa Família, criado pela Lei n. 10.836/04, a partir de uma Medida Provisória editada pelo Executivo. Essa lei unificou o Bolsa Escola (Lei n. 10.219, abril de 2001), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei n. 10.689, de junho de 2003), o Bolsa Alimentação (Medida Provisória n. 2.206-1, de setembro de 2001), o Auxílio Gás (Decreto 4.102, de janeiro de 2002) e o Cadastro Único do Governo Federal (Decreto n. 3.877, julho de 2001). (DINIZ, 2007, p. 110-111).

Desta maneira, o PBF é destinado às famílias caracterizadas como pobres, com renda mensal per capita de até R\$ 120,00; ou extremamente pobres, com rendimento mensal até R\$ 60,00 per capita. As extremamente pobres são inseridas no programa independente de sua composição, recebendo R\$ 50,00 para complementação da renda. As famílias classificadas como pobres recebem um benefício de R\$ 15,00, por filho, sendo aceitável para até três filhos, somando R\$ 45,00 para complementar a renda. As famílias pobres com renda entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 podem ser incluídas no PBF se tiverem crianças e adolescentes até 15 anos ou nutrizes. As extremamente pobres podem receber os dois tipos de benefícios.

Com isso, pode-se perceber que os valores per capita estipulados, que definem a linha de pobreza são extremamente baixos para um público altamente focalizado. Dessa forma fica claro que este Programa é destinado às famílias com as mínimas condições de sobrevivência, o que justifica o fato de algumas pesquisas revelarem a eficácia do Programa, baseado na diferença que estas pequenas quantias fazem para a subsistência destas famílias, onde algumas chegaram a ultrapassar a linha da pobreza através do benefício do PBF.

Então o governo Lula foi mais voltado para a área social, compreendendo a ampliação do sistema de proteção social brasileiro, promovendo o protagonismo da sociedade na busca de soluções para os problemas do país, conforme seu discurso eleitoral, e pelos motivos já citados.

Ainda no Governo de Lula em setembro de 2004, foi aprovada por unanimidade em um debate ocorrido na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS, entre os dias 20 e 22, a Política Nacional de Assistência Social. Essa aprovação representou o compromisso do MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e CNAS de materializar o conteúdo da assistência social, de acordo com as diretrizes da LOAS e com a Constituição Federal de 1988, dando uma nova visão ao Sistema de Proteção Social Brasileiro, no âmbito da Seguridade Social. A PNAS

rege-se por princípios e diretrizes contidos na LOAS e na Constituição Federal de 1988, apresentando o modelo de implantação e funcionamento da política de assistência social no Brasil que foi consolidada com a implantação do SUAS. A PNAS configura-se na perspectiva da universalização dos direitos sociais, prevendo, assim, a integração das políticas setoriais considerando as desigualdades socioterritoriais com vistas ao seu enfrentamento. Nesta visão, apresenta como seus objetivos. (BRASIL, 2004):

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dele necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas, urbana e rural;
- Assegurar que as ações, no âmbito da assistência social, tenham centralidade na família, garantindo a convivência familiar e comunitária.

1.4 Os avanços da PNAS a partir de 2004

A Política Nacional de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, e visa seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à universalização dos direitos sociais. (PNAS, 2004, p. 31).

Desta forma, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, deliberou a criação do SUAS a partir da necessidade de um regime geral próprio de gestão nesta área. Com isso, em 2004, após um movimento de discussão nacional, foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social, e conseqüentemente, em 2005, fez-se necessária a edição de uma Norma Operacional Básica que definisse as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Os instrumentos de regulação da Política de Assistência Social em vigor são, portanto, a C.F/88, a LOAS/93, a Política Nacional de Assistência Social/2004 e a Norma Operacional Básica/ SUAS/2005.

Em 14 de julho de 2005, o CNAS aprovou a Norma Operacional Básica para a implantação do SUAS. O SUAS contém as bases que orientam e organizam as ações socioassistenciais no modelo de assistência social disposto na LOAS. A construção e implementação do SUAS é uma condição essencial para dar efetividade à assistência social como política pública. O mesmo recomenda a gestão

descentralizada e participativa. As ações do SUAS primam pela atenção as famílias, seus elementos e indivíduos, pela territorialização, funções e complexidade, sugerindo a gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo, e a participação e mobilização da sociedade civil (BRASIL, 2004).

O SUAS deve regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógico de ação em rede hierarquizada e articulada com iniciativas da sociedade civil. (FREITAS, 2007, p. 72).

Com efeito, o SUAS é considerado um novo desenho institucional que tem como objetivo a universalização da cobertura para os serviços, programas, benefícios e projetos oferecidos pela assistência social, que possibilitam a garantia e o acesso a esses direitos pela população que necessita desses serviços. O SUAS possui o caráter de “um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira”. (BRASIL, 2005, p. 15).

Assim sendo, a organização do SUAS apresenta os seguintes eixos estruturantes: a precedência da gestão pública da política; o alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; a matricialidade sócio familiar; a territorialização; a descentralização político-administrativa; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; participação popular/cidadão/usuário; qualificação de recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados. (BRASIL, 2005).

O SUAS também traz como uma das inovações a classificação dos municípios em três níveis de Gestão (Inicial, Básica e Plena), de acordo com a capacidade de gestão que cada municipalidade tem de executar e cofinanciar os serviços da assistência social, que deve ser situada de acordo com a Política Nacional de Assistência Social. Todos os níveis de gestão exigem que o município tenha Conselho Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social e Plano Municipal de Assistência Social. Para ser habilitado na gestão Básica o município deve organizar os serviços de Proteção Básica implantando os Centros de Referência Municipais de Assistência Social (CRAS), de acordo com o seu porte,

entre outros requisitos. Na gestão Plena, o município deve ter condições de executar todas as ações da assistência social, nos níveis de proteção básica e especial. (BRASIL, 2005).

O SUAS estabelece a execução da Política de Assistência Social por níveis de proteção, sendo: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de Média e Alta Complexidade.

1.4.1 Proteção Social Básica

Entende-se que a Proteção Social Básica,

[...] tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. É destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social, devido à pobreza ou outras privações, e a fragilização de vínculos afetivos. Busca a inclusão com o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, que devem ser articulados com as demais políticas públicas locais. Os Benefícios Eventuais e o Benefício de Prestação Continuada compõem a Proteção Social Básica. A proteção básica será desenvolvida nos Centros de Referência de Assistência Social, visando o enfrentamento das particularidades de cada região ou território, articulados com o SUAS. (BRASIL, 2004, p. 29).

A sua execução ocorre por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que é uma unidade pública estatal que deve estar localizado em áreas de vulnerabilidade social, com abrangência de até 1.000 famílias por ano. É responsável pela execução dos serviços de Proteção Social Básica e “organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social” (BRASIL, 2004, p. 29). Os serviços de Proteção Social Básica são direcionados àqueles cujos vínculos, familiar e comunitário, não foram rompidos, prevenindo a violação de direitos. Este Centro de Referência promove ações de integração ao mercado de trabalho, destacando-se o atendimento a adolescentes, jovens, pessoas idosas e crianças, com destaque para o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF). Este Programa constitui-se numa ação voltada para a efetivação da assistência social, segundo os objetivos da LOAS e das PNAS desenvolvidas pelo SUAS. A Portaria nº 78, de 8 de abril de 2004, estabelece diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atenção Integral à Família, o PAIF.

O Programa de Atenção Integral a Família (PAIF) consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promoverem seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O PAIF integra, conforme estabelecido na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a Proteção Social Básica do SUAS.

O artigo 2º da portaria do MDS apresenta os objetivos do PAIF:

I. contribuir para a efetivação da Política de Assistência Social como política pública garantidora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social, na perspectiva da prevenção e superação das desigualdades e exclusão social, tendo a família como unidade de atenção para a concepção e a implementação de programas, projetos, serviços e benefício; II. contribuir para superar a abordagem fragmentada e individualizadora dos programas tradicionais; III. garantir a convivência familiar e comunitária dos membros das famílias; IV. contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias e seus membros; V. viabilizar a formação para a cidadania; VI. articular e integrar ações públicas e privadas em rede; VII. colaborar com a descentralização político-administrativa (BRASIL, MDS, PORTARIA nº 78).

Além disso, ele foi concebido a partir do reconhecimento que as vulnerabilidades e riscos sociais, que atingem as famílias, extrapolam a dimensão econômica, exigindo intervenções que trabalhem aspectos objetivos e subjetivos relacionados à função protetiva da família e ao direito à convivência familiar. Em 2009, com a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o Programa de Atenção Integral à Família passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, mas preservou a sigla PAIF. Esta mudança de nomenclatura enfatiza o conceito de ação continuada, estabelecida em 2004, bem como corresponde ao previsto no Art. 23 da Lei Orgânica de Assistência Social.

Constituem usuários do PAIF as famílias territorialmente referenciadas ao CRAS, em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social. São prioridades as seguintes situações consideradas de maior vulnerabilidade social:

- Famílias vivendo em territórios com nulo ou frágil acesso à saúde, à educação e aos demais direitos, em especial famílias monoparentais chefiadas por mulheres, com filhos ou dependentes;
- Famílias provenientes de outras regiões, sem núcleo familiar e comunitário local, com restrita rede social e sem acesso a serviços e benefícios socioassistenciais
- Famílias recém-retiradas de seu território de origem, em função da implementação de empreendimentos com impactos ambientais e sociais; Famílias com moradia precária (sem instalações elétricas ou rede de esgoto, com espaço muito reduzido, em áreas com risco de deslizamento, vivenciando situações declaradas de calamidade pública, dentre outras);
- Famílias vivendo em territórios com conflitos fundiários (indígenas, quilombolas, extrativistas, dentre outros);
- Famílias pertencentes aos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos e outros);
- Famílias ou indivíduos com vivência de discriminação (étnico-raciais e culturais, etárias, de gênero, por orientação sexual, por deficiência e outras);
- Famílias vivendo em contextos de extrema violência (áreas com forte presença do crime organizado, tráfico de drogas, dentre outros);
- Famílias que enfrentam o desemprego, sem renda ou renda precária com dificuldades para prover o sustento dos seus membros;
- Famílias com criança(s) e/ou adolescente(s) que fica(m) sozinho(s) em casa, ou sob o cuidado de outras crianças, ou passa(m) muito tempo na rua, na casa de vizinhos, devido à ausência de serviços socioassistenciais, de educação, cultura, lazer e de apoio à família;
- Família que entregou criança/adolescente em adoção;
- Família com integrante que apresenta problemas de saúde que demandam do grupo familiar proteção e/ou apoios e/ou cuidados especiais (transtornos mentais, doenças crônicas etc). (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS SOBRE O PAIF, 2012, p. 30).

Deve-se lembrar que o CRAS é a estrutura física onde o serviço PAIF é executado, sendo a unidade pública estatal de referência da rede de Proteção Social Básica, ou seja, o PAIF deve ser obrigatoriamente ofertado no CRAS, e não existe CRAS sem a oferta do PAIF. Dessa forma, os benefícios de transferência de renda estão associados e fornecidos pela Proteção Social Básica, ou seja, no Centro de Referência da Assistência Social.

1.4.2 Proteção Social Especial

A Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações de violação dos direitos. Esta está dividida em dois níveis de complexidade: média e alta complexidade.

Proteção Social Especial é um sistema de proteção voltado às famílias ou indivíduos que tiveram seus direitos violados. Dessa forma:

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2004, p. 31).

Os serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), visando à orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Estes serviços exigem maior estrutura técnico-operacional. São exemplos da proteção especial de média complexidade: serviço de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA) (BRASIL, 2004).

A execução desses serviços pode se dar nas seguintes unidades administrativas: no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e, no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop).

Assim sendo, a Proteção Social de Média Complexidade tem como objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, bem como o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Já os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade garantem proteção integral para indivíduos e famílias que se encontram sem referência e/ou situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. São serviços que garantem a proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram em situação de violação de direitos, por meio de: Casa Lar, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora e serviço de proteção em situação de calamidade pública e de emergências.

Dessa forma, visa garantir a proteção integral através da oferta de serviços direcionados ao acolhimento institucional, em suas diferentes modalidades. A Alta Complexidade busca, dessa forma, preservar os indivíduos que se encontram em situação de ameaça em seu núcleo familiar e/ou comunitário.

Em geral, os serviços de acolhimento funcionam como moradias provisórias até que seja viabilizado o retorno à família de origem, o encaminhamento para família substituta – quando for o caso – ou o alcance da autonomia (moradia próprio-alugada ou mesmo outras formas de usufruto desta), tudo isso com um trabalho de rede articulado.

2 O HISTÓRICO DOS BENEFÍCIOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Na busca de alternativas para o enfrentamento das questões sociais emergentes que procedem das transformações no mercado de trabalho, intensificam-se os debates internacionais sobre programas de transferência de benefícios monetários. Dessa forma, os programas de transferência de renda surgem como forma de responder às crescentes alterações provocadas no mundo do trabalho a partir da utilização de novas tecnologias nas atividades de produção e serviços.

Neste capítulo será abordado um breve histórico de como surgiram os Programas de Transferência de Renda, com destaque para o início dessa prática nos países membros da União Europeia durante um crescimento do exército de reserva⁶ daqueles países. Nesta ocasião, criou-se um rendimento mínimo garantido para promover a inserção dos cidadãos pobres. Na Europa, em meados da década de 1980, foi à luta contra a pobreza que justificou a implantação de um rendimento mínimo. (FONSECA, 2001).

Assim sendo, a discussão sobre os Programas de Transferência de Renda no cenário internacional teve início a partir dos anos de 1980, situando-se no âmbito das grandes transformações sociais e econômicas em decorrência da Revolução Tecnológica no mundo do trabalho. As experiências com Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) surgiram nos países desenvolvidos, no século XX, à medida que ia se consolidando o *Welfare State*, o chamado Estado de Bem-Estar-Social, tendo como objetivo central criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar. Foram vários os programas de transferência de renda mundo afora, tendo alguns países adotado políticas de caráter redistributivo, outros, por outro lado, introduziram políticas compensatórias, a exemplo do salário-desemprego (SILVA; BOAVENTURA; CUNHA, 2012, p. 29).

⁶ [...] população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional (MARX, 2013, p. 707).

Na América Latina, em especial, no Brasil, não se chegou a organizar um estado de bem-estar social capaz de abranger toda sua população carente de ajuda para suprir suas necessidades básicas de existência. O sistema de proteção social implantado era voltado para os seguimentos formais da economia e se caracterizava por oferecer uma cobertura restrita que atendia a uma parcela reduzida da população, excluindo de fato os mais pobres por estes terem vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho. (LAVINAS, 2007).

Desta forma, particularmente no caso do Brasil, durante o período desenvolvimentista, que se estendeu do pós-guerra até início dos anos 1980, a questão da pobreza não ganhou espaço como uma ação sistemática do Estado. A pobreza não era concebida como um fenômeno estrutural da sociedade brasileira e, conseqüentemente, políticas sociais voltadas para a população nessa condição não se desenvolveram. Apenas recentemente, após a década de 1990, a pobreza, como um problema social a ser enfrentado pela sociedade como um todo e pelo Estado em particular, ganhou espaço como tema de debate entre os governos e ações voltadas especificamente para a redução das desigualdades sociais passam a ser implementadas. (COHN, 2004).

Segundo dados dos pesquisadores do IPEA, independente do padrão utilizado para analisar a pobreza, no nosso caso, a pobreza no Brasil necessariamente está vinculada às desigualdades sociais, às diferenças gritantes de distribuição de renda. O que quer dizer que o Brasil poderia ter um enorme crescimento econômico, no entanto, se não enfrentar suas desigualdades, se não tiver equidade na distribuição de seus recursos ele continuará sendo muito pobre. Por isso, Barros, Henrique e Mendonça (2000) dizem que o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres e que no Brasil não falta recursos, estes é que são mal distribuídos, se concentram muito nas mãos de uns, enquanto a maioria detém o mínimo possível, inclusive de acesso a bens e serviços públicos enquanto responsabilidade do Estado.

Desse modo, deve-se lembrar que desde a década de 1930 as práticas assistenciais tinham um caráter disciplinador, e não havia uma compreensão da pobreza como expressão da questão social. Ela era vista como uma disfunção individual e tratada como caso de polícia através do aparato repressor do Estado. Somente a partir da Revolução de 1930, quando Getúlio Vargas chega à presidência

do país, que o Estado começa a assumir novas funções, deixando de ser apenas coercitivo (MESTRINER, 2011).

Cabe ressaltar também, que os programas de transferência de renda têm grande importância no combate à pobreza, sendo políticas sociais correntemente empregadas para esse fim em várias partes do mundo. Assim, a pobreza é compreendida não apenas como um problema de natureza econômica, política e ideológica, mas como uma forma de violação dos direitos fundamentais do ser humano. Vale destacar também a relevância da adoção de mecanismos de proteção social, especialmente, como tentativa de resposta às mais diversas expressões da questão social, com ênfase para a pobreza que assolava uma parte significativa da população brasileira, pois os programas de transferência de renda têm sido adotados como uma das medidas que compõem determinado sistema de proteção social. Para Silva; Yazbek e Di Giovanni (2004, p. 22) esses programas podem ser conceituados da seguinte forma:

Aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza.

Diante desse quadro pode-se constatar que a partir do Governo de Collor houve uma fragilização da proteção social no Brasil, através de programas com ações pontuais e fragmentadas, principalmente os voltados para erradicação da fome e miséria. Os governos que vieram após a Constituição Federal de 1988, foram tentando desconstruir os direitos garantidos constitucionalmente, evitando também a autonomia das classes menos favorecidas.

É durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 2003) que os chamados programas de distribuição de renda ganharam um maior impulso no país, sendo que muitos destes surgem em parceria com as Organizações Não Governamentais (ONGs). Esses programas tinham a intenção de criar a chamada Rede de Proteção Social, de abrangência nacional.

Porém, segundo Couto (2006), na década de 1990, quando assume a presidência do país Fernando Henrique Cardoso (FHC), que assim como os governantes anteriores priorizou o controle da inflação e a manutenção da

estabilidade econômica, afirmava a necessidade de realizar uma reforma do Estado vinculada ao paradigma teórico neoliberal. Durante sua campanha, como forma de eleger-se, usou como discurso prioridades na saúde, educação, emprego e segurança, o que poderia ter levado o governo a privilegiar reformas sociais, cumprindo assim os preceitos constitucionais, mas foi totalmente o inverso.

Segundo Silva e Silva (2003), no campo social em seu mandato, se destacou pela criação do Programa Comunidade Solidária, que tinha como objetivo buscar estabelecer formas de atuação na área social do governo e formas de gerenciar os programas de combate à fome e a pobreza. Mas, o descaso com a área foi tão grande que Fernando Henrique Cardoso chegou a ser denunciado pelo Tribunal de Contas da União. No balanço social desse governo os resultados foram desastrosos com aumento da concentração de renda, conseqüentemente aumento da desigualdade social e do desemprego, e várias tentativas de acabar com alguns direitos trabalhistas conquistados ao longo dos anos. Uma das características desse momento foi:

[...] a retomada da matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua responsabilidade central, conforme a Constituição Federal de 1988, na garantia desses direitos. (COUTO, 2006, p. 150).

A instituição dos Programas de Transferência de Renda (que serão citados nos subitens seguintes), que até então ocupava um espaço marginal no cenário brasileiro, ocorreu a partir de 1991, através do Projeto de Lei nº 80/1991, apresentado e aprovado no Senado Federal pelo Senador Eduardo Suplicy, onde tinha em foco a instituição do PGRM. Assim, conforme afirmam Silva; Yazbek; Di Giovanni (2008, p. 39), reconhece nos Programas de Transferência de Renda a “possibilidade concreta, simples e objetiva de garantia do direito mais elementar do ser humano, o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida”.

Dessa forma, todas as tentativas de programas de transferência de renda até 2003, foram unificadas com o Programa Bolsa Família (PBF) criado em 2003 pelo governo Lula. O programa faz parte do Fome Zero, que visa assegurar o direito à alimentação, procurando promover a segurança alimentar e contribuindo para a erradicação da fome, estando voltado para famílias que se encontram abaixo da

linha da pobreza. Segundo Ferreira (2007), o PBF foi criado como forma de unificar quatro programas de transferência de renda oferecidos no governo do presidente Lula, são eles: o Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.

O programa terá como objetivo “enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social; promover a emancipação das famílias mais pobres”. (MARQUES; MENDES, 2005, p. 159).

O Projeto Fome Zero foi elaborado por uma equipe de especialistas e discutidas em âmbito nacional, e contou com a contribuição de centenas de especialistas por mais de seis meses. Mas somente entrou em vigor como política pública em 2003, no ano subsequente à posse de Lula como Presidente da República.

O Projeto Fome Zero partiu de um diagnóstico de que o Brasil não teria, até então, uma política geral de segurança alimentar, e que a vulnerabilidade à fome atingiria um contingente de 44 milhões de brasileiros, isto é 27,8% da população.

A priori, o Projeto Fome Zero buscava reverter o problema de a insegurança alimentar por meio da melhoria do nível de renda da população considerada pobre, fazendo emergir a distribuição de renda, uma vez que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos. (MDS, 2010, p. 54).

2.1 O Programa Bolsa Escola e Vale Gás

Com o objetivo de diminuir o número de crianças e adolescente fora da escola, em 2001 foi instituído na esfera federal, pela Lei nº 10.2019, o Programa Bolsa Escola (por meio do Ministério da Educação), durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Este se constituía em um programa de transferência de renda com condicionalidades, cujo objetivo era pagar uma bolsa mensal em dinheiro, através de cartões magnéticos, às famílias de jovens e crianças de baixa renda como estímulo para que essas frequentassem a escola regularmente.

O Programa tinha como meta atingir 10,7 milhões de crianças e adolescentes de famílias que tivessem uma renda per capita de até R\$ 90,00. O benefício para as famílias cadastradas no Programa era de R\$ 15,00 por filho, com limite máximo de

três crianças e/ou adolescentes por família. A contrapartida exigida para receber a bolsa, era a de que a criança tivesse frequência escolar acima de 85%.

Concomitante ao Bolsa Escola, também foi instituído o Auxílio-Gás ou Vale Gás. Este se constituía em um programa de distribuição de renda implementado pelo governo federal brasileiro em 2001, para atender os beneficiários da Rede de Proteção Social, juntamente com a Bolsa-Escola (do Ministério da Educação). O programa, administrado pelo Ministério de Minas e Energia, consistia no pagamento de R\$ 15,00 para cada família com renda de até meio salário-mínimo a cada dois meses, como forma de subsidiar a compra de botijões de gás. Chegou a alcançar as 4,8 milhões de famílias que já eram atendidas pelo Bolsa-Escola, em 2002.

O Vale- Gás não exigia nenhuma contrapartida por parte dos beneficiários. Assim, qualquer família que já fosse cadastrada nos programas de proteção básica, em outro programa federal ou ganhasse até $\frac{1}{2}$ salário mínimo poderia receber esse auxílio. (BRASIL, 2001).

2.2 Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004)

O Programa Bolsa Família (PBF) é um Programa de Transferência de Renda criado no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com condicionalidades. Conforme Medeiros, Britto e Soares (2007) o Programa Bolsa Família surgiu em outubro de 2003, a partir da unificação de vários outros programas já existentes, implantados pelo presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso, tais como: Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação⁷, integrando-se ao Programa Fome Zero. Diante disso, redefine os parâmetros de renda contribuindo para a delimitação das famílias beneficiárias.

Sobre o processo de unificação, mediado pelo Bolsa Família, Silva e Lima (2010, p. 34) afirmam que:

[...] só alcançou, efetivamente, quatro programas de transferência de renda federais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação), com posterior integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Ou seja continuam fora desse processo programas instituídos pelos governos municipais e estaduais. [...] b) a classificação das famílias em extremamente

⁸ Cartão Alimentação criado em 2003, cujo público-alvo eram as famílias com renda per capita inferior a metade do salário mínimo por seis meses, que tinha por objetivo transferir o valor de R\$ 50,00. (BRASIL, 2009). Fome Zero: Uma história Brasileira. Organizadora: Adriana Veiga Aranha. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

pobres e em pobres é feita pela adoção de valores monetários referentes às rendas per capita familiares, fixados em R\$70,00 e R\$ 140,00 (...) esse critério termina restringindo a inclusão no programa quase que exclusivamente de famílias com membros inseridos no mercado informal de trabalho, por não precisar de comprovação de renda, ficando preteridas famílias com trabalhadores do setor formal, mesmo com baixo salário, por não poderem omitir a renda recebida; c) outro aspecto considerado problemático na proposta de unificação dos programas de transferência de renda mediado pelo Bolsa Família é que os valores da transferência monetária repassados para as famílias beneficiárias são muito diversificados, definidos, a princípio, pela renda per capita familiar conforme a classificação das famílias em extremamente pobres e pobres e pelo número de crianças e adolescentes de cada família.

Ainda segundo Silva e Lima (2010), para o Governo, o objetivo do Programa em destaque é de assegurar um mínimo de proteção social a essas famílias, através da transferência de renda e do acesso à rede de serviços, muitas vezes inexistentes, contribuindo de alguma forma, apesar dos limites e deficiências dessa política social, para uma melhoria na alimentação das famílias beneficiárias. De acordo com o Governo, uma das características básicas do Programa é procurar associar a transferência do benefício financeiro ao acesso direto a direitos sociais básicos.

Segundo Marques e Mendes (2005), O PBF terá como objetivo “enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social; promover a emancipação das famílias mais pobres” (MARQUES; MENDES, 2005, p.159).

É de fundamental importância ressaltar que o surgimento do Programa Fome Zero apresenta-se com o objetivo de enfrentamento de problemas decorrentes acerca de Insegurança Alimentar, portanto este programa foi destinado à população que se encontra na condição de vulnerabilidade e pobreza, e desta forma favorece um acréscimo em sua renda, contribuindo para uma melhoria na sua condição de vida.

Dessa forma, pode-se se dizer que este Programa visa assegurar a garantia de direitos de toda a população que se encontra na situação de pobreza, garantindo acesso à alimentação de qualidade e em quantidade, que favoreça uma condição de vida digna.

Para Yasbek (2004), esta unificação visou várias melhorias, como aumento do valor do benefício, melhor atendimento ao beneficiário e proposta de articulação entre programas nacionais, estaduais e municipais, com o intuito de unificar esforços no enfrentamento da fome e da pobreza no país.

A unificação dos programas de transferência de renda no Governo de Luis Inácio Lula da Silva, para Silva e Lima (2010, p. 33), representa:

[...] uma evolução e inovação no âmbito desses programas em implementação no Brasil a partir de 1995. Propõe-se a uma maior racionalização e simplificação do acesso da população aos referidos programas, cujo objetivo central é elevar a efetividade no combate à fome e à pobreza, prioridade social do governo brasileiro a partir de 2003. Propõe-se ainda garantir maior proteção ao grupo familiar, inclusive com elevação do valor monetário do benefício.

O Programa Bolsa Família hoje é o eixo central do sistema de proteção social brasileiro, e é o principal programa deste gênero desenvolvido no Brasil, pois se trata de um programa de transferência de renda direta às famílias pobres e em situação de extrema pobreza, onde se constitui em um repasse financeiro mediante um conjunto de condicionalidades que afere a elas a participação no programa. Tais compromissos estão associados às áreas de educação e saúde. Na visão da autora Aldaíza Sposati (1997, p. 13), entende-se pobreza como:

[...] o conceito de pobreza é relativo, refletindo os hábitos, valores e costumes de uma sociedade; entretanto, com a globalização, essa noção passa a aproximar-se de uma medida comum. Os indicadores utilizados para estimar o grau de pobreza de uma sociedade partem de medidas quantitativas comparativas, demarcando os estratos sociais que enfrentam os mais baixos padrões de vida.

Dessa forma, pode-se entender a pobreza como privação ou ausência das necessidades básicas, podendo mudar a intensidade da privação como ausência total de recursos que impeçam o ser inclusive de se alimentar: condição primeira para sua sobrevivência.

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2014),

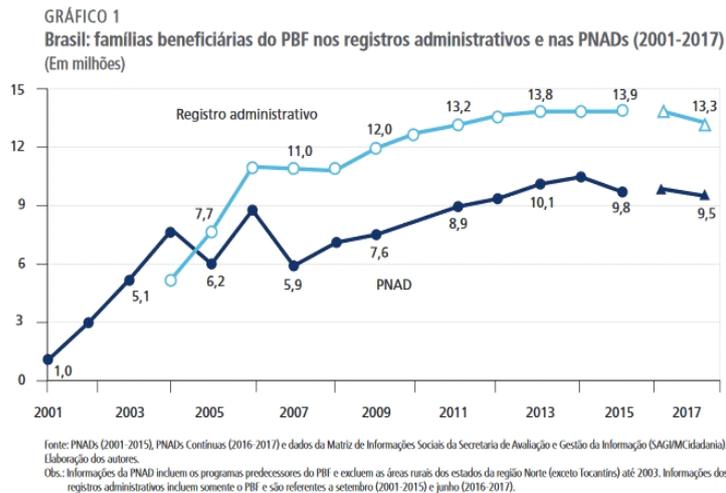
[...] o Bolsa Família tem como foco a superação da fome e da pobreza, articulando-se, portanto, em três dimensões. Primeiramente ocorre com a promoção do alívio imediato da pobreza, através da transferência direta de renda às famílias pobres e em extrema pobreza. Logo após, com o reforço do exercício dos direitos sociais básicos nas áreas da saúde e educação, contribuindo para as famílias romperem o ciclo da pobreza entre as gerações. Finalmente, a coordenação de programas complementares, como os programas de geração do trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registros civis e demais documentos.

O PBF tem uma gestão descentralizada, partilhada entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios. As famílias são selecionadas com base nas informações inseridas no Cadastro Único⁸⁹ (CadÚnico), esse, por sua vez, é um instrumento utilizado para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda, possibilitando conhecer a situação socioeconômica dessas famílias. O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério da Cidadania. Segundo fontes do MDS (antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome), em 2014, o Cadastro Único possuía com mais de 21 milhões de famílias inscritas, mas é preciso ressaltar que o cadastramento não implica na entrada imediata das famílias no programa. Segundo estimativas para o Censo (ano de referência 2017), a população do país é de 209,3 milhões, de acordo com dados do MDS o total de famílias cadastradas no Cadastro Único é de 26 milhões de, destas 18 milhões são beneficiadas. (MDS, 2014).

Diante desses fatos, o PBF expandiu-se rapidamente em seus primeiros anos. Como mostra o Gráfico 1. O número de famílias beneficiárias saltou de cerca de seis milhões em 2004 para algo em torno de 11 milhões em 2006. A partir de então, a cobertura cresceu de forma mais gradual até atingir 14 milhões de famílias em 2014, patamar no qual o programa permanece, com oscilações temporárias. (SOUZA; OSÓRIO; PAIVA, 2019, p. 11).

Gráfico 1 – Brasil: famílias beneficiárias do PBF nos registros administrativos e nas PNADs (2001-2017)

¹⁰ Cadastro Único é um instrumento que registra os dados das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, para os Programas Sociais do Governo Federal. A partir destes procedimentos é realizada a seleção de beneficiários de Programas Sociais, como o Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>. Acesso em: 20 jan. 2021.



O gráfico exposto evidencia quase 14 milhões de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Isso corresponde a mais de um quinto da população brasileira. Assim, o tamanho do PBF permite a cobertura de grande parte da população pobre e vulnerável no cenário brasileiro.

O público-alvo do PBF são as famílias que se encontram em uma situação de Vulnerabilidade Social.

O entendimento de vulnerabilidade social é que esta é decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros), ou fragilização de vínculos afetivos, tanto relacionais quanto de pertencimento social (discriminações etárias, de gênero ou por deficiência, dentre outros). (BRASIL, 2005).

Os valores que cada família receberá é de acordo com o perfil que se encontra registrados no banco de dados do Cadastro Único – CadÚnico. Atualmente, o PBF tornou-se parte integrante do Plano Brasil Sem Miséria¹⁰, que substituiu o Programa Fome Zero, tendo como centro de atuação as 16 milhões de famílias que se encontra na situação de extrema pobreza.

2.2.1 Transferência de Renda do Bolsa Família

¹¹ O Plano Brasil sem Miséria foi criado para superar a extrema pobreza no país, sempre tendo em vista que a pobreza não se resume a uma questão de renda. Segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho são algumas das dimensões em que a pobreza se manifesta. E todas elas são prioridades no Plano. Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>
 Acesso em: em 21 jan. 2021

A transferência de renda do Programa Bolsa Família tem como objetivo promover o alívio imediato da pobreza através de um valor monetário estipulado.

Para se ter acesso ao PBF é necessário estar registrado no Cadastro Único, que, de acordo com Künneman (2009, p. 43), é um banco de dados, operado pelo MDS, que contém as informações sobre todos os participantes de programas sociais estatais e sobre possíveis candidatos a esses programas. O registro pressupõe uma entrevista feita pela equipe municipal com a família para identificar suas necessidades, especialmente baseada na sua renda. A equipe verifica e documenta as condições de vida da família.

O Cadastro Único além de ser responsável por coletar as informações, apresenta como objetivo identificar todas as famílias que se encontram em uma situação de pobreza. O mesmo apresenta em sua estrutura três núcleos que são essências de informação. Dentre eles, destaca-se a identificação da pessoa (a partir da identificação vai gerar o NIS das pessoas). Portanto, na identificação deve conter o nome completo da pessoa, nome da mãe, data de nascimento, o município de nascimento e deve apresentar um documento que apresente emissão nacional (CPF ou Título de Eleitor). Deve apresentar também a identificação do endereço e posteriormente a caracterização socioeconômica.

Na caracterização socioeconômica deve estar presente a composição familiar (refere-se ao nº de pessoas, se há existência de gestantes, idosos ou pessoas com deficiência); a caracterização do domicílio (nº de cômodos refere-se também ao tipo de construção, água, esgoto e lixo); qualificação escolar dos membros da família, rendimentos e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação) e dentre outros. (CUNHA, 2007 Apud Conceção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil, Brasília, 2009, p. 345-346).

Com relação aos benefícios do PBF, de acordo com o MDS (2014), a pauta do Programa estabelece os seguintes tipos de benefícios:

Benefício Básico: R\$ 77 - Concedido apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa menor de até R\$ 77).

Benefício Variável de 0 a 15 anos: R\$ 35 - Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade.

Benefício Variável à Gestante: R\$ 35 - Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição. O pagamento acontece em nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. A identificação da

gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes

Benefício Variável Nutriz: R\$ 35 - Concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição. Compreende-se em seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

Observação: Os benefícios variáveis acima descritos são limitados a 5 (cinco) por família, mas todos os integrantes da família devem ser registrados no Cadastro Único.

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: R\$ 42- Concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos – limitado a dois benefícios por família.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza: calculado caso a caso Transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza. (MDS, 2014).

Os pagamentos são realizados mensalmente pela Caixa Econômica Federal e os recursos são transferidos diretamente às famílias, por intermédio de um cartão eletrônico. O cartão é emitido, normalmente, em nome da mulher, haja vista que a experiência comprova que ela orienta o dinheiro às necessidades primordiais da família.

O meio de identificação do beneficiário é o Cartão Social Bolsa Família. O cartão é magnético e personalizado, emitido para o responsável familiar. É utilizado para o saque integral dos benefícios em toda a rede da Caixa Econômica Federal. (MDS, 2021).

Apesar dos valores repassados, pode-se constatar que somente o benefício não é capaz de suprir as despesas que as famílias dizem gastar com alimentos, portanto tais famílias necessitam de trabalhar para garantir sua subsistência, conforme afirma o estudo dos pesquisadores Medeiros e Soares (2008), publicado no Portal do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

Dizer que programas de transferência de renda desestimulam os beneficiados a entrarem no mercado de trabalho é uma afirmação sem comprovação teórica ou prática [...], a tendência é que ocorra o contrário disso: a renda extra pode funcionar como um microcrédito ou até estimular a procura por um emprego, afirma um estudo publicado pelo Centro Internacional de Pobreza, uma instituição de pesquisa do PNUD em parceria com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). [...] Os pesquisadores, observaram que, no grupo dos 10% mais pobres do Brasil, a porcentagem de pessoas que trabalhavam ou procuravam trabalho era de 39 73% entre os que recebiam o Bolsa Família e de 67% entre os que não recebiam. Na parcela dos 10% a 20% mais pobres, 74% dos beneficiários pelo programa de renda eram economicamente ativos, contra 68% entre os não beneficiados. No grupo seguinte (20% a 30% mais pobres), a taxa era de 76% para atendidos e de 71% para não atendidos.

2.2.2 Condicionalidades do Bolsa Família

As condicionalidades do Programa Bolsa Família proporcionaram às famílias o acesso a serviços básicos de educação, saúde e assistência social, o que demandou uma articulação intersetorial institucional, sendo necessária uma parceria com Estados e Municípios para sua execução. Ou seja, para se manter no PBF, segundo o MDS, os beneficiários precisam cumprir algumas condicionalidades.

As condicionalidades são tratadas como compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias e pelo poder público, com o objetivo de favorecer a estruturação das famílias beneficiárias e ampliar seu acesso aos direitos sociais básicos, ou seja, onde a família é determinada a cumpri-las para permanecer recebendo o benefício, segundo o site do MDS.

Desta forma, ainda segundo o site, há três razões principais para estas condicionalidades: 1) As condicionalidades servem como incentivo para os pais recorrerem às escolas e aos serviços de saúde pública; 2) As condicionalidades servem para legitimar as transferências de renda, visto que, a partir desse momento as famílias precisam produzir uma contrapartida para a qual elas quase são pagas, o que vai de encontro a uma ideia de reciprocidade geral, e por último 3) O fato das famílias não cumprirem as condicionalidades serve como “sinal de alerta” para as autoridades, de que as famílias têm problemas específicos e necessitam de atenção especial, por exemplo, através de assistentes sociais.

Dentre todas as condicionalidades, a mais conhecida do PBF é a de frequência escolar das crianças e adolescentes, pois de acordo com Medeiros *et al.* (2007, p. 17):

O programa exige que as crianças estejam presentes em 85% das aulas e instituiu um sistema de acompanhamento que é alimentado pelos municípios e transmitido ao governo federal, a fim de que se apliquem advertências e sanções no caso de seu descumprimento. Trata-se de uma inovação, uma vez que a exigência e controle de frequência escolar, segundo a legislação, limitava-se a 75% das aulas e competência, apenas, aos estabelecimentos de ensino.

Além da frequência escolar, outras condicionalidades exigidas pelo PBF são: a realização de exames pré-natal (para as gestantes); o acompanhamento médico

periódico para atualização de vacinas e manutenção de peso e altura adequados (crianças de 0 a 6 anos) (TAVARES, CAMELO, SIANINI, 2009).

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75% ao mês (MDS, 2012).

Já na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal. As famílias também devem atualizar o Cadastro Único a cada dois anos. Lembrando que anualmente, o Ministério da Cidadania, o Ministério de Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS) definem um calendário operacional que apresenta os períodos de coleta e de registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação, segundo o Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família do Ministério da Cidadania (2020, p. 23).

Quando não há o cumprimento das condicionalidades do programa, há aplicação de sanções gradativas que ocorrem nos meses de repercussão. Compete a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) a tarefa de aplicar as sanções. As famílias que descumprirem os compromissos assumidos com o Programa Bolsa Família podem sofrer efeitos gradativos, que vão desde Advertência, Bloqueio, Suspensão até o Cancelamento do Benefício. O quadro abaixo mostra as penalidades do não cumprimento das condicionalidades do PBF.

Figura 1 – Penalidades das Condicionalidades.



Fonte: MDS, 2015.

As famílias em descumprimento são notificadas pelo Ministério da Cidadania, por meio de cartas e mensagens no extrato de pagamento, recomendando que procurem a gestão do PBF no município, em caso de dúvidas. As cartas indicam o integrante da família que descumpriu algum dos compromissos (se foi relacionado à área de saúde ou de educação) e o efeito aplicado. A correspondência também relembra ao Responsável Familiar quais são as condicionalidades do Programa Bolsa Família (MDS, 2021).

Dessa forma, conclui-se que de acordo com o Governo Federal e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis; e identificar, nos casos de não cumprimento, às famílias em situação de maior vulnerabilidade, e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias (MDS, 2012).

2.3 Bolsa Família na atualidade

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivo: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice [...]. (BRASIL, 2012, p. 56).

Em relação ao governo atual do Presidente Jair Bolsonaro que teve início no dia 1 de janeiro de 2019 e está previsto terminar no dia 31 de dezembro de 2022, indicadores revelam que no primeiro ano do seu mandato houve no Brasil uma piora em áreas como assistência social, saúde, educação e meio ambiente, equilíbrio nos números da economia e melhora nas estatísticas de emprego, com a ressalva, nesse último caso, de que o tímido avanço foi acompanhado da expansão da informalidade. É o que aponta levantamento feito e publicado pelo Jornal Folha de São Paulo, em fevereiro de 2020.

O presidente Jair Bolsonaro atualmente sem partido (deixou o PSL em 2019), chega aos 300 dias de gestão de seu mandato carregando nas costas projetos impopulares, promessas de crescimento não alcançadas, declarações polêmicas e graves acusações contra ele e seus filhos, como por exemplo ameaças à democracia, onde o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro (PSL-RJ), filho do presidente, e líder do partido na Câmara, disse em entrevista à jornalista Leda Nagle, que o governo considera utilizar um "novo AI-5", como resposta ao que chama de radicalização da esquerda, de acordo com a matéria publicada no Brasil de fato¹¹ em junho de 2019.

Além disso, uma portaria do Ministério da Cidadania (Nº 2362) lançada no fim de 2019 cortou verbas federais repassadas para os serviços de assistência social no país. Segundo gestores dos municípios, a decisão do governo Jair Bolsonaro põe em risco a continuidade do atendimento, especialmente em localidades menores e com menos recursos. As remessas foram até 40% menores que as anteriores. O corte ocorre num momento de enxugamento do principal programa social do país, o Bolsa Família. Em 2019, cerca de 500 mil famílias estavam na fila de espera do programa, segundo dados obtidos pelo jornal O Globo, por meio da Lei de Acesso à Informação e divulgados pelo referido jornal em março de 2020.

¹² Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/11/06/dez-politicas-que-aprofundaram-crise-no-brasil-em-300-dias-de-governo-bolsonaro>.

Um dos serviços atingidos pela portaria nº 2362/2019 são os Centros de Referência de Assistência Social. Estes são responsáveis justamente por acompanhar as pessoas que têm direito a benefícios como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

Diante do contexto acima apresentado o presidente Jair Bolsonaro propôs para a área social o programa de governo denominado Renda Brasil e tem objetivos bem definidos: substituir o Bolsa Família, ampliar o número de pessoas atendidas, aumentar o valor do benefício e suceder o auxílio emergência (benefício esse que alavancou a popularidade do presidente que acabou em dezembro de 2020 e pode voltar nos primeiros meses de 2021). Com o novo programa, Bolsonaro esperava criar uma marca social para tentar a reeleição em 2022.

Para tanto, o governo precisa persuadir o Congresso a aprovar uma proposta para financiar o plano. A ideia foi criticada por parlamentares, agentes de mercado e sociedade civil. Para financiar esta nova proposta, o presidente Bolsonaro se levantou com ministros e líderes parlamentares para anunciar como ele planeja financiar a renda dos cidadãos. Este é o ponto mais polêmico, porque o governo precisa encontrar recursos no orçamento sem adicionar despesas para cumprir o teto de gastos. A Lei suprema estipula que o gasto público se limite ao gasto do ano anterior, corrigido apenas pela inflação, ou seja, não constituirá fonte adicional de receita para o plano. Para cumprir o limite máximo, a única saída é redistribuir recursos de outras regiões.

Segundo o site economia da UOL, em sua matéria publicada em setembro de 2019, a sugestão anunciada pelo governo e lideranças legislativas, envolve duas vertentes do orçamento federal: a destinação de 5% dos novos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) aprovados pelo Congresso em agosto para Renda de Cidadão. Limitar o pagamento do mandado a 2% da receita líquida corrente da coalizão e usar o restante da renda do cidadão; essas duas fontes de recursos serão adicionadas ao orçamento do Bolsa Família, que deve ficar próximo a 35 bilhões de reais em 2021. A mudança está sujeita à aprovação da Emenda Constitucional (PEC), que deve ser encaminhada pelo governo.

Atualmente, o Bolsa Família paga em média R\$ 190 por mês. O governo Bolsonaro pretendia chegar a pelo menos R\$ 300. O socorro emergencial foi parcelado em R\$ 600, mas o governo reduziu esse valor para R\$ 300, estendendo o

benefício até o final do ano. O relator do Orçamento de 2021, senador Márcio Bittar (MDB-AC), afirmou que o valor do benefício no Renda Cidadã ainda não foi definido, mas deve ficar entre R\$ 200 e R\$ 300, pelo menos no primeiro ano, como traz o site de economia UOL em sua matéria publicada em setembro de 2020, intitulada de “O que se sabe sobre o renda cidadã e por que a proposta foi mal recebida”.

Segundo o site de notícias Correio Braziliense, embora outra crise tenha ocorrido no governo Jair Bolsonaro, as discussões sobre o fortalecimento da rede social de assistência brasileira são necessárias e urgentes. A ideia do presidente é substituir o Bolsa Família pela Renda Brasil imediatamente após o término do atendimento emergencial. No entanto, ele encontrou um impasse orçamentário, fazendo com que o presidente do Executivo perdesse a paciência com a equipe econômica e autorizasse o Congresso a encontrar uma forma de financiar a criação da Renda Brasil ou a expansão da família. Nos últimos anos, o Bolsa Família conseguiu apoiar milhões de famílias de baixa renda. No entanto, ele precisa ser expandido e modernizado porque não foi reajustado por anos e não tem orçamento para sustentar todos os brasileiros que podem cair na linha de pobreza devido à crise econômica Covid-19.

Ainda segundo site, desde o ano passado, discussões sobre a criação de um novo plano social têm sido conduzidas dentro do governo, mas durante a pandemia, Bolsonaro viu a popularidade do fundo de ajuda emergencial e decidiu criar seu próprio plano social para pavimentar o caminho, que se intensificou nessa pandemia. Os parlamentares acham que é uma tarefa difícil, pois não há lacuna no orçamento de 2021 para que o governo financie o plano da forma que Bolsonaro imaginou, fornecendo cerca de R\$ 300 reais por mês para membros do Bolsa família e para a população de baixa renda que receberam atendimento emergencial.

No entanto, o presidente Jair Bolsonaro descartou um plano de criação da Renda Brasil, que foi estudado pela equipe econômica e que visava a substituição do PBF, para quando acabar a assistência emergencial às pessoas afetadas pela pandemia Covid-19. Paulo Guedes disse em vídeo postado nas redes sociais que “não tinha ânimo” e propôs suspender os reajustes das pensões para viabilizar o projeto, sugerindo que a ideia - publicada por vários jornais na terça-feira - era do Guedes. Equipe econômica que não foi previamente homologada pelo agente. O Presidente também afirmou que em relação à receita do Brasil:

“No meu Governo, até 2022, está proibido falar a palavra Renda Brasil. Vamos continuar com o Bolsa Família e ponto final”, afirmou Bolsonaro, após ler uma sequência de manchetes de jornais brasileiros que vinculavam a criação do programa ao congelamento do reajuste da aposentadoria e à revisão de benefícios destinados a idosos e pessoas com deficiência em famílias de baixa renda. “Jamais vamos congelar salários de aposentados, bem como jamais vamos fazer com que o auxílio para idosos e pobres com deficiência seja reduzido para qualquer coisa que seja.”

3. OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE LIDIANÓPOLIS-PR

3.1 Metodologias da Pesquisa

A metodologia é a parte fundamental de um projeto de pesquisa, pois a partir dela que se constroem os passos nos quais a pesquisa irá proceder, pode-se definir a pesquisa como o processo formal e sistemático do desenvolvimento do método científico. (GIL, 1989, p. 43).

Este trabalho de conclusão de curso em Serviço Social tem como temática de estudo o Programa de Transferência de Renda, focando especialmente no Programa Bolsa Família.

O trabalho se constitui em uma pesquisa exploratória, que visa prover ao pesquisador maior conhecimento sobre o assunto, pois proporciona maior familiaridade com o problema. Podendo envolver levantamentos bibliográficos, entrevistas com pessoas envolvidas com problema pesquisado, e geralmente, assume a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de caso. As pesquisas exploratórias¹² segundo Gil (1999, p. 37):

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados.

Segundo Mattar (1999, p. 84), a pesquisa exploratória é apropriada para os primeiros estágios de investigação quando a familiaridade, o conhecimento e a compreensão do fenômeno por parte do pesquisador são, geralmente, insuficientes ou inexistentes. A pesquisa exploratória também pode ser usada como um passo inicial de um processo contínuo de pesquisa.

¹² Segundo Gil (2002, p. 41) pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses, inclui levantamento bibliográfico e entrevistas.

Diante disso, o presente trabalho foi pensado desde o início de 2019 em etapas, as quais contavam com o levantamento e seleção bibliográfica¹³ e pesquisa de campo, onde seria aplicado questionário com roteiro semiestruturados, com os beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Lidianópolis-PR.

O trabalho apresenta, primeiramente, pesquisa bibliográfica, a partir de análise de materiais prontos, como, livros e artigos científicos. Como afirma o autor Gil (2008), esta pesquisa possibilita ao pesquisador ter noção do conhecimento construído mediante pesquisa ou estudo de outra pessoa.

Porém, no final do ano de 2019 e começo de 2020, instaurou-se no Brasil e no Mundo uma pandemia, denominada como COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, que apresenta um espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), a maioria (cerca de 80%) dos pacientes com COVID-19 podem ser assintomáticos ou oligossintomáticos (poucos sintomas), e aproximadamente 20% dos casos detectados requer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória, dos quais aproximadamente 5% podem necessitar de suporte ventilatório.

Diante desse fato, e a necessidade de isolamento social como resposta a crise sanitária causada pela pandemia do Covid-19 fez com que esta pesquisadora mudasse o rumo dessa presente pesquisa. As aulas presenciais da Universidade Estadual de Maringá foram substituídas por aulas remotas, consequência da pandemia. Este contexto levou esta pesquisa de campo para outro rumo.

Se inicialmente havia se optado por entrevista de campo, onde a entrevista permitiria uma aproximação maior do entrevistador com o sujeito entrevistado, quebrando barreiras da formalidade, gerando um diálogo mais franco e aberto, agora optou-se por um questionário online feito pelo Google Forms, enviado por plataformas online, para os usuários beneficiados do PBF. Frente isso, foi aplicado dois questionários, um para os profissionais da política de assistência social do município de Lidianópolis e outro para os usuários beneficiários do Programa Bolsa Família no município.

Sendo assim, o questionário segundo os autores Marconi e Lakatos é “instrumento de coleta de dados constituído por uma série de perguntas, que devem

¹³ Segundo Gil (2008, p. 44), “[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato com o que já se produziu e se registrou a respeito do tema de pesquisa.

ser respondidas por escrito” (MARCONI; LAKATOS, 1999).

Os questionários (Apêndices A e B) contam com questões abertas, que são as que permitem ao informante responder livremente, usando linguagem própria e emitir opiniões; questões fechadas que são aquelas em que o informante escolhe sua resposta entre duas opções. Este tipo de pergunta, embora restrinja a liberdade das respostas, facilita o trabalho do pesquisador e também a tabulação, pois as respostas são mais objetivas.

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo descritivo e exploratório, com abordagem teórica. Segundo Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem.

Ainda sobre a pesquisa qualitativa Creswel (2007, p. 186) chama atenção para o fato de que:

[...] na perspectiva qualitativa, o ambiente natural é a fonte direta de dados e o pesquisador, o principal instrumento, sendo que os dados coletados são predominantemente descritivos. Além disso, o autor destaca que a preocupação com o processo é muito maior do que com o produto, ou seja, o interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar "como" ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

Com isso, o aspecto é que a análise dos dados tende a seguir um processo indutivo, ou seja, a pesquisa qualitativa é emergente em vez de estritamente pré-configurada.

Diante desses fatos, para a seleção dos usuários entrevistados, por conta do contexto pandêmico, contou com o auxílio do profissional assistente social do CRAS do referido município, selecionando aqueles que teriam disponibilidade (até digital) para participar.

3.2 Caracterizando o município e sujeitos da pesquisa

O município pesquisado, Lidianópolis-PR, está situado no Estado do Paraná, localizado no Território Rural Vale do Ivaí - PR na região Sul que é composto por 26

municípios: Apucarana, Arapuã, Ariranha do Ivaí, Barbosa Ferraz, Bom Sucesso, Borrazópolis, Califórnia, Cambira, Corumbataí do Sul, Cruzmaltina, Faxinal, Godoy Moreira, Grandes Rios, Ivaiporã, Jandaia do Sul, Jardim Alegre, Kaloré, Lidianópolis, Lunardelli, Marilândia do Sul, Marumbi, Mauá da Serra, Novo Itacolomi, Rio Bom, São João do Ivaí e São Pedro do Ivaí. O referido município se estende por 152,815km² e conta com 3.231 habitantes segundo o site do Iparde. A densidade demográfica é de 21,14 habitantes por km² no território do município. Tem como limite territorial os municípios de Jardim Alegre, Lunardelli e Grandes Rios, Lidianópolis se situa a 17 km a Norte-Leste de Ivaiporã a maior cidade nos arredores.

Baseado nos dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), a população Lidianopolitana está predominante localizado na área urbana. Vale ressaltar, que a maior parte dos moradores do município possui vínculo laborativo em atividades da agropecuária.

O Valor Bruto de Produção do município é de R\$ 68.195.713,92, o cultivo de soja representa 28% deste valor, frango de corte 21%, pecuária de corte 17%, olericultura 9% e café e fruticultura com 5 % cada, destas a cafeicultura, fruticultura e olericultura ocupam 85 % de mão de obra familiar, sendo responsáveis por 730 empregos diretos (LIDIANÓPOLIS, PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 2018, p.12).

Dessa forma, pode-se perceber que a população rural de Lidianópolis-PR sofre com a carência de emprego formal, sendo em sua maioria famílias de agricultores que dependem da situação da agricultura familiar ou de subsistência para a sobrevivência.

3.2.1 O Bolsa Família no município de Lidianópolis-PR

O atual município pesquisado tem estruturado sua Política de Assistência Social em dois eixos operacionais de acordo com o Sistema Único de Assistência Social, a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial.

Dessa forma, é fundamental entender que com a CF 88 a Assistência Social passa a ser reconhecida no ordenamento jurídico brasileiro enquanto uma Política Pública e passa a compor o Sistema de Seguridade Social Brasileira.

Como dito anteriormente, o Cadastro Único que é realizado no CRAS (para Programas Sociais) reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda – aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa- e essas informações permitem ao governo conhecer as reais condições de vida da população e, a partir dessas informações, selecionar as famílias para diversos programas sociais.

O município, de acordo com a NOB-SUAS/2005 - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS) disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal, de 1988, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993. Assim, a aprovação de um novo texto é um evento de destaque, não apenas para a área, mas para toda a sociedade brasileira.-, é caracterizado como pequeno porte 1(um), ou seja, deve possuir no mínimo de 1 Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) para até 2.500 famílias referenciadas e contar também com 2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social e outro, preferencialmente, psicólogo; 2 técnicos de nível médio. Além desses profissionais, as equipes de referência para os CRAS devem contar sempre com um coordenador, cujo perfil é técnico de nível superior, servidor público efetivo do município, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

No município até o momento, estão inscritas no cadastro único cerca de 1.035 famílias e 2.484 usuários, onde dentre eles 517 com renda Per Capita Mensal de R\$ 0,00 até R\$ 89,00; 304 com renda Per Capita Mensal de R\$ 89,01 até R\$ 178,00 reais; 782 com renda Per Capita Mensal de R\$ 178,01 até 1/2 Salário mínimo, e 827 com renda Per Capita Mensal Acima de 1/2 Salário mínimo, como mostra na imagem abaixo. (MDS, 2021).

Figura 2 – Número de Pessoas Cadastradas no CadÚnico.



Pessoas Cadastradas

01/2021

2.484



Pessoas Cadastradas em Famílias
Com renda Per Capita Mensal de R\$0,00 até R\$89,00

571 (23%)



Pessoas Cadastradas em Famílias
Com renda Per Capita Mensal de R\$178,01 até 1/2 Sal. Min.

782 (31%)



Pessoas Cadastradas em Famílias
Com renda Per Capita Mensal de R\$89,01 até R\$178,00

304 (12%)



Pessoas Cadastradas em Famílias
Com renda Per Capita Mensal Acima de 1/2 Sal. Min.

827 (33%)

Fonte: MC Cadastro Único para Programas Sociais (01/2021)

Em relação ao perfil para o Bolsa Família no município a estimativa de famílias pobres, segundo o censo de 2010 era de 291 famílias. Vale lembrar que o PBF tem como fundamento e funcionamento a articulação intersetorial na gestão do programa, especialmente nas áreas de assistência social, educação e na área da saúde, de forma que busca potencializar o acompanhamento das condicionalidades do PBF.

O Programa no município de Lidianópolis beneficiou só no mês de Janeiro/2021 um total de 656 beneficiários, distribuídos conforme apresentado no quadro abaixo:

Quadro 1 – Quantidade e valor por Benefício.

Quantidades e valores por tipo de benefício													
Benefício Básico		Benefício Variável à Gestante (BVG)		Benefício Variável à Nutriz (BVN)		Benefício variável (crianças de 0 a 6 anos)		Benefício variável (crianças de 7 a 15 anos)		Benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ)		Benefício para superação da extrema pobreza (BSP)	
Quant.	R\$	Quant.	R\$	Quant.	R\$	Quant.	R\$	Quant.	R\$	Quant.	R\$	Quant.	R\$
264	23.496,00	12	492,00	5	205,00	135	5.535,00	182	7.462,00	25	1.200,00	33	1.658,00

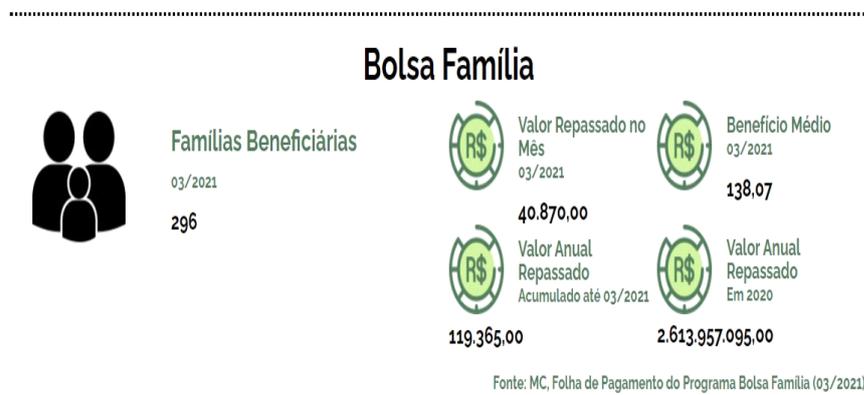
Referência: janeiro de 2021.

Fonte: Relatório do Bolsa Família e Cadastro Único (2020)

Já no mês de fevereiro de 2021, cerca de 275 famílias foram beneficiadas com Benefício Básico, representando de 94,5 % da estimativa de famílias pobres no município. O valor total transferido pelo Governo Federal em benefícios às famílias atendidas no mês de fevereiro alcançou R\$ 38.447,00, segundo dados do Ministério da Cidadania (MDS, 2021).

Contudo, segundo fontes mais recentes no mês de Março/2021, no município de Lidianópolis estão cadastradas no Programa Bolsa Família cerca de 296 famílias em situação de pobreza. Assim o PBF beneficiou, no mês 296 famílias, representando uma cobertura de 101,7% da estimativa de famílias pobres no município, com um valor médio de R\$ 138,07 reais, tendo como valor total transferido pelo Governo Federal (em benefícios às famílias atendidas) de R\$ 40.870,00 no mês. (CECAD, 2021).

Figura 3 - Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família.



Fonte: MC Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família (03/2021)

O valor e os tipos de benefícios recebidos pelas famílias variam de acordo com o perfil de renda, tamanho e composição familiar (se há crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes na família, por exemplo). Dessa forma, pode-se perceber que o número de usuários do PBF corresponde a quase cerca de 25% do total da população do município de Lidianópolis, que estariam em situação de extrema pobreza se não recebessem o valor referente ao PBF. A cobertura do programa foi de 101% em relação à avaliação das famílias pobres no município. A estimativa é baseada nos dados mais recentes do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em relação às condicionalidades do PBF no município, é possível perceber, segundo o site dos Relatórios de Informações Sociais sobre o Bolsa Família e o Cadastro Único, que em termos de condicionantes, com base no bimestre de novembro de 2019, o acompanhamento da taxa de matrícula de crianças e adolescentes dos 6(seis) aos 15 (quinze) anos atingiu 96,6%, o que equivale a acompanhar 168 alunos do total de 174 alunos. O percentual de jovens entre 16 e

17 anos é de 83,8%, resultando em 31 jovens acompanhados por um total de 37 jovens.

Já no que diz a saúde, em dezembro de 2019, o acompanhamento da saúde da população (crianças menores de 7 anos e mulheres entre 14 e 44 anos) atingiu 98,2%, o que equivale a um percentual de 501 usuários de 510 usuários que tiveram um acompanhamento na área de saúde no município, dentre eles temos gestantes com pré-natal em dia, crianças com vacinação em dia e mulheres acompanhadas pela saúde, segundo o relatório de Informações (RI) do Bolsa Família e Cadastro Único.

3.2.2 Os sujeitos da Pesquisa

A fim de desenvolver uma análise da avaliação que os beneficiários do PBF fazem sobre sua inserção no programa e as alterações (ou não) em suas condições de vida após o recebimento do benefício, foi elaborado em questionário com questões abertas e fechadas, a fim de colaborar na coleta de informações para análise da perspectiva dos beneficiários sobre o PBF.

Vale ressaltar que todos os cuidados éticos foram tomados, tendo sido utilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido como critério para participação na pesquisa. Deste modo, a presente pesquisa é composta por um universo de 5 (cinco) sujeitos, sendo eles 2 (dois) profissionais que atuam na política de assistência social, mais especificamente com o Programa Bolsa Família, e 3 (três) beneficiários do Programa Bolsa Família no município.

Ressalta-se que essa avaliação feita pelos beneficiários do Programa Bolsa Família no questionário não retratam o cenário global e nem opiniões iguais de todas as famílias beneficiárias no município de Lidianópolis-PR, ou seja, esta é uma pesquisa por amostragem realizada com três beneficiários do PBF que, no entanto, revelam de alguma maneira suas ideias, opiniões, perspectivas e resultados que o PBF tem gerado na sua vida e de suas famílias.

Quadro 1 - Perfil dos Profissionais

Identificação Profissional	Formação	Tempo de Formação	Cargo que ocupa atualmente no município	Tempo que ocupa cargo (2020)
P1	Serviço Social	4 anos	Assistente Social da Proteção Social Básica	3 anos e 8 meses
P2	Ciências em Matemática e Agronegócio	21 anos	Secretaria Municipal de Assistência Social	4 anos e meio

Elaboração: Próprio autor, 2021.

Visando resguardar a identidade das profissionais entrevistados, estes serão identificados, respectivamente, como P1 e P2.

Pode-se notar, a partir da análise do quadro acima apresentado, que apenas o Profissional um (P1) tem a formação na área social, graduada em Serviço Social e atuante na mesma a 3 (três) anos, no Centro de Referência da Assistência Social no município. Já o segundo profissional (P2) não tem uma formação na área social e mesmo assim ocupa um cargo na área social do município a mais de 4 (quatro) anos, por conta da reeleição do Prefeito atual do município.

Quadro 2 - Perfil dos Usuários

Identificação do Usuário	Sexo	Idade	Etnia	Trabalha	De onde vinha a renda antes do Bolsa Família
S1	Feminino	33 anos	Negra	Não	Eu trabalhava em um supermercado
S2	Masculino	26 anos	Parda	Trabalhador Rural	Venda de goiaba na rodovia

S3	Feminino	33 anos	Parda	Não	Do meu ex marido
-----------	----------	---------	-------	-----	------------------

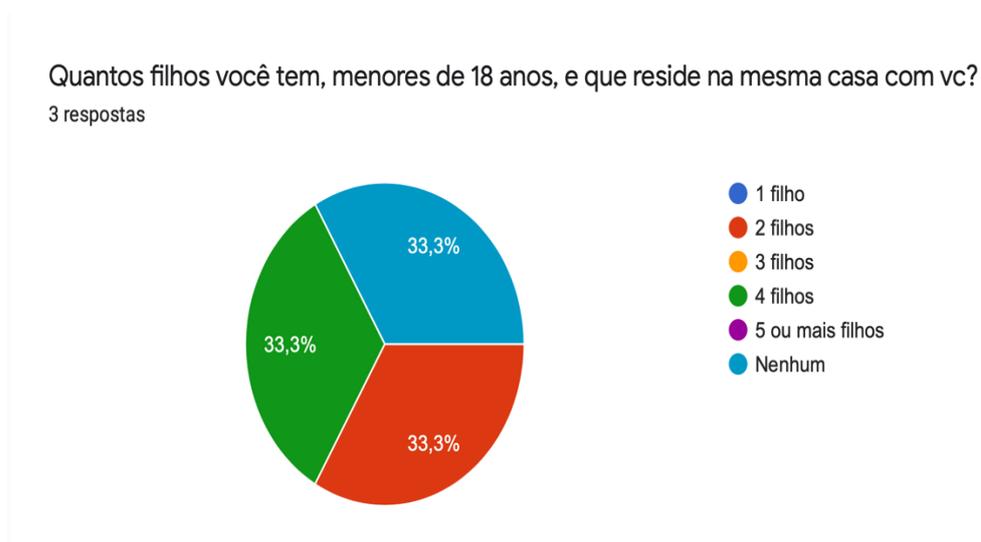
Elaboração: A própria autora, 2021.

Em relação ao perfil dos usuários entrevistados, foram aplicados 3 três questionários com famílias beneficiárias do PBF no município e distritos vinculados ao município. Buscando resguardar a identidade dos entrevistados, estes serão identificados respectivamente como S1, S2 e S3.

As respondentes foram em sua maior parte compostas por mulheres, ambas com 33 anos, e desempregadas no momento, e por um homem trabalhador rural de 26 anos, sendo eles as pessoas cadastradas, responsáveis pelo recebimento do benefício.

Além disso, pode se constatar que segundo as respostas obtidas pelo questionário, antes de receberem o benefício de transferência de renda o S1 e o S2 trabalhavam, respectivamente, um em supermercado e o outro na venda de goiaba na rodovia, e apenas o S3 não trabalhava e só tinha uma renda a partir do seu ex-marido para o sustento da casa.

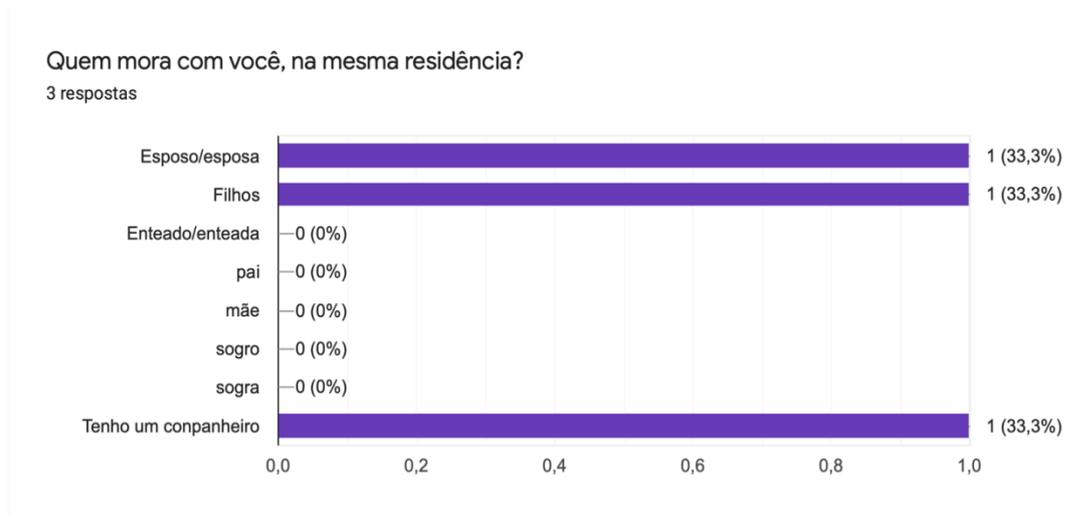
Gráfico 1 - Filhos



Fonte: A própria autora, 2021.

Sobre a quantidade de filhos residentes na mesma casa, as respostas obtidas foram que S1 tem dois filhos, S2 não tem nenhum e S3 tem quatro filhos menores de 18 anos residente na mesma casa, todos beneficiários do programa.

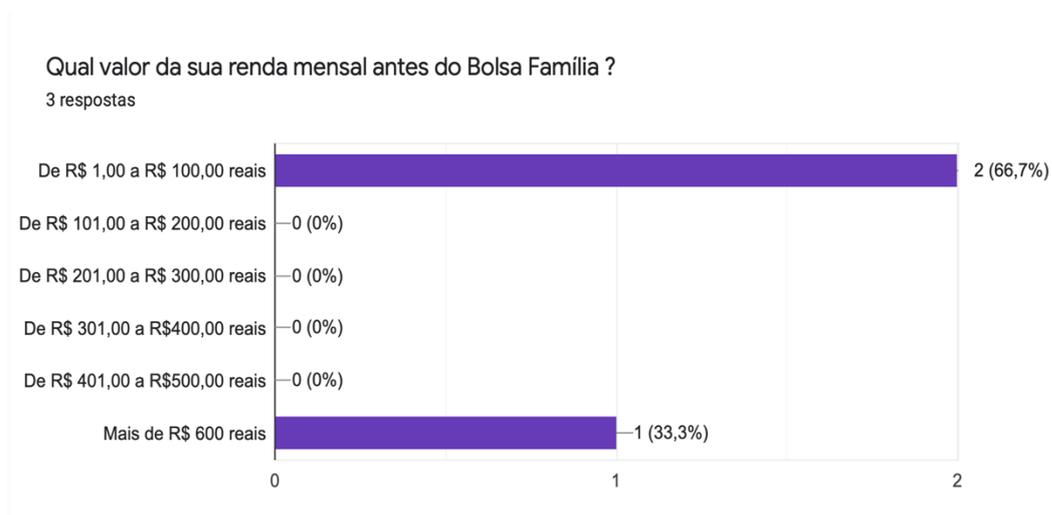
Gráfico 2 - Composição Familiar



Elaboração: A própria autora,2021.

Com relação a quantidade de moradores na mesma residência, além dos que tem filhos menores de 18 anos, foi constatado que a maior parte dos entrevistados tem um companheiro.

Gráfico 3 - Renda Familiar antes Bolsa Família



Elaboração: A própria autora,2021.

Diante das respostas obtidas, pode-se perceber a situação de vulnerabilidade dos usuários do PBF antes de receber o benefício. Dois dos entrevistados recebiam um valor de um até R\$ 100 reais ao mês, valor não suficiente ao combate à pobreza.

3.3 Bolsa Família em Lidianópolis

EIXO 1 - O Programa Bolsa Família: impacto na vida das famílias usuárias

Segundo os profissionais, sobre qual impacto o PBF teve na vida dos usuários, as respostas foram:

Através do cadastro das famílias podemos identificar várias fragilidades sociais, mas ficou muito distante de saná-los. O PBF foi uma transferência de renda muito importante na sua criação, mas no decorrer das mudanças de governantes se deixou perder a preciosidade deste programa. Não houve reajuste na per capita da renda, de transferência se tornou uma esmola para as famílias que realmente necessitam. Tinha como protagonismo, combater a miséria e a pobreza minimizando a fome, mas a desproporção da transferência deixou de atingir vários aspectos sociais deixando os indivíduos e as famílias somente no ciclo da dependência, pois pouco se faz para transformar, até mesmo o recurso recebido para gerir as ações é uma esmola. (P.1)

Oportunizou a busca por autonomia, a superação da situação de extrema pobreza, o acesso a renda e a alimentação. (p.2).

Para tentar compreender a concepção sobre o Programa Bolsa Família, os profissionais relatam:

Uma possibilidade de renda, ainda que bastante mínima e insuficiente, por vezes se torna a única fonte de renda para custear as necessidades das famílias. (P.1)

Deveria suprir as necessidades básicas e garantir a permanência das crianças e adolescentes no ensino educacional e no acompanhamento da saúde, além de promover a autonomia. (P.2).

Dessa forma, proporciona para as famílias usuárias o mínimo para garantir suas necessidades básicas. Com relação ao mínimo, o autor Pereira (2002, p. 26), traz que:

Mas o que é mínimo e o que é básico? Entende-se como mínimo, os “patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social” e básico, como “algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda”.

Portanto, embora a premissa mínima seja restringir ou cortar como sugere o pensamento liberal, o requisito básico requer investimento social de alta qualidade para pode fornecer e aperfeiçoar uma ajuda maior.

Sobre aos usuários, foram realizados questionamentos sobre a vida dos mesmos antes da inserção no programa, relataram:

Complicada. (S.1)

Dependendo da família. (S.2)

Muito difícil, pois não tinha renda nenhuma. (S.3).

Quando os beneficiários foram indagados acerca de como era sua vida antes de receber o PBF, todos alegaram que antes de recebê-lo sua vida era muito difícil, ou seja, passava por muitas privações e necessidades.

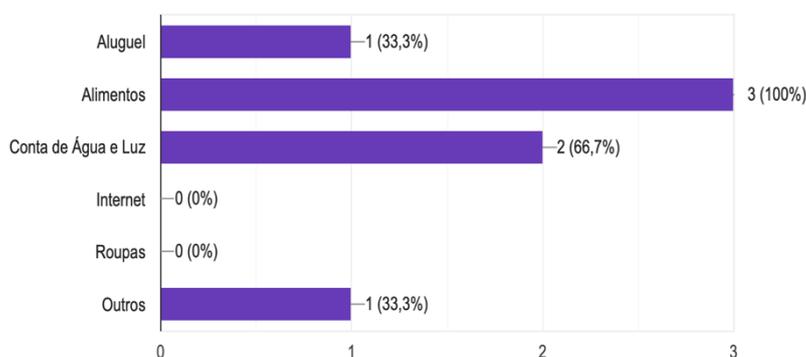
É importante mencionar que o PBF para os três beneficiados entrevistados, é um recurso financeiro, que além de proporcionar uma renda que possibilita ajudar nas despesas da casa, garante uma segurança e concomitantemente, uma tranquilidade de saber que todo mês terá acesso o benefício, ou seja, uma renda extra que garante complementar a renda familiar do mês. Esse benefício de certa forma garante uma renda, porém, não é suficiente para suprir todas as necessidades básicas da família.

Em relação as suas necessidades objetivas do mês, um dos aspectos principais destacados por essa pesquisa está relacionado à utilização do benefício numa proporção maior no consumo de alimentos, seguido de aluguel e contas de água e luz.

Gráfico 4 - Utilização recurso Bolsa Família

Quais são suas maiores necessidades do mês?

3 respostas



Elaboração: A própria autora, 2021.

Com a inserção no programa os três entrevistados afirmaram nos depoimentos que com o recebimento do Bolsa Família sua condição de vida melhorou, contudo não garante suprir todas as necessidades básicas para ter uma melhoria na condição de vida com qualidade. Para demonstrar essas informações que foram expostas, alguns depoimentos dos entrevistados que relatam sobre como passou a ser sua vida após receber o PBF:

“Ajuda”. (S.1)

“Melhorou um pouco”. (S.2)

“Me ajuda bastante em questão de alimentos e quando preciso comprar remédios.” (S.3)

Pode-se perceber nos depoimentos dos três entrevistados que o Programa de fato melhorou sua condição de vida, entretanto não possibilitou a superação de garantir as necessidades básicas. Renda esta que não é suficiente para garantir a sustentabilidade da família.

“Consigno pagar água e luz”. (S.1)

“Não sei!!” (S.2)

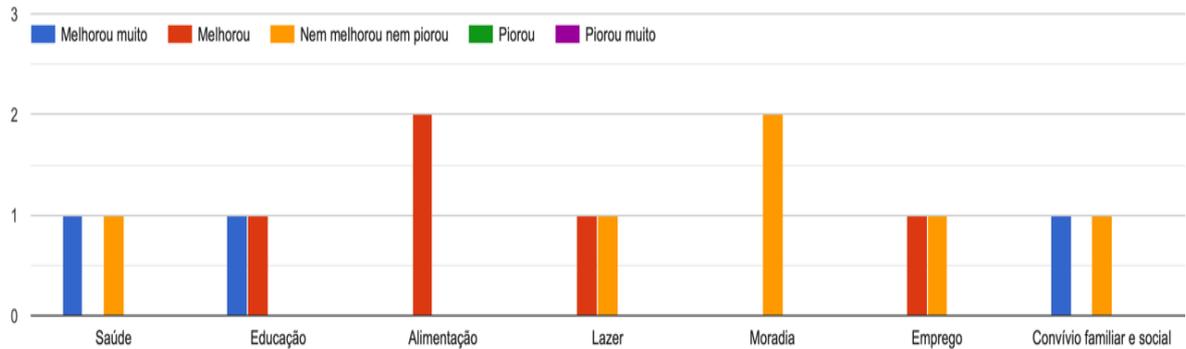
“Muitas coisas boas como posso comprar alimentos, ajuda na farmácia conta na compra de roupa e matérias escolar para os meus filhos.” (S.3)

Conforme o autor Silva (2011), observar-se que,

Os Programas de Transferência de Renda focalizados na pobreza e na extrema pobreza revelam, sob a orientação da ideologia neoliberal profundas mudanças nas políticas sociais contemporâneas. A mais significativa delas é a substituição de políticas e programas universais por programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza, como se política social fosse “coisa para pobre”. Outra constatação é o fato de que esses programas apenas “aliviam” a pobreza, desenvolvendo-se ao largo de políticas econômicas que não alteram. Ou seja, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social não são consideradas, limitando-se essa intervenção a melhorias imediatas nas condições de vida dos pobres, servindo tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado. “Cria-se um estrato de pobres que se reproduz no nível da sobrevivência, sendo instituída a ilusão de que o problema da pobreza será resolvido pela política social”. (SILVA, 2011 apud YAZBEK, 2012)

Gráfico 5 - Avaliação dos profissionais

Você enquanto profissional, como avalia as mudanças em cada área após o PBF:



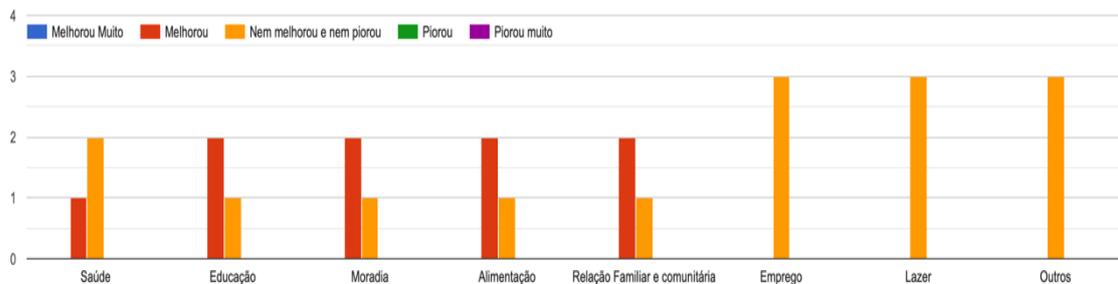
Elaboração: A própria autora, 2021.

Com relação às melhorias de vida após sua entrada no PBF percebe-se que, em relação aos serviços de saúde os profissionais analisaram como “melhorou muito” e “nem piorou nem melhorou”. Já na área da educação elas avaliaram a qualidade do ensino das escolas de forma positiva.

Com esse gráfico respondido pelos profissionais, fica claro que em todos os espaços as respostas médias foram de ou melhorou muito, melhorou ou nem piorou nem melhorou, trazendo um ponto positivo ao benefício.

Gráfico 6 - Mudanças pós inserção no BF - Usuários

Depois que começou a receber o Bolsa Família o que mudou em relação a:



Elaboração: A própria autora, 2021.

Ao se comparar o Gráfico cinco e seis, percebemos que as respostas seguem mesmo padrão. Tanto na área da saúde quanto da educação eles avaliaram a qualidade de forma positiva. Sobre a articulação do PBF com a Educação, por exemplo, como estratégia de enfrentamento à pobreza foi analisada por Silva, Yazbek e Giovanni (2001, p. 209) que:

a obrigatoriedade de frequência à escola não é suficiente para alterar o quadro educacional das futuras gerações e, conseqüentemente, alterar a pobreza. Essa exigência implica na expansão, na democratização e na melhoria dos sistemas educacionais estaduais e municipais. Não basta a criança estar matriculada e frequentando a escola. O ensino precisa ser de boa qualidade e estar em consonância com as demandas da sociedade contemporânea. Esse aspecto exige encaminhamentos também na Política Educacional brasileira, que vai além do campo específico dos Programas de Transferência de Renda. (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2011, p. 209).

Os profissionais quando questionados sobre o impacto do Programa Bolsa Família na vida dos usuários. Estes verbalizaram:

Oportunizou a busca por autonomia, a superação da situação de extrema pobreza, o acesso a renda e a alimentação. (P.1)

Através do cadastro das famílias podemos identificar várias fragilidades sociais, mas ficou muito distante de saná-los. O PBF foi uma transferência de renda muito importante na sua criação, mas no decorrer das mudanças de governantes se deixou perder a preciosidade deste programa. Não houve reajuste na per capita da renda, de transferência se tornou uma esmola para as famílias que realmente necessitam. Tinha como protagonismo, combater a miséria e a pobreza minimizando a fome, mas a desproporção da transferência deixou de atingir vários aspectos sociais deixando os indivíduos e as famílias somente no ciclo da dependência, pois pouco se faz para transformar, até mesmo o recurso recebido para gerir as ações é uma esmola. (P.2).

Percebe-se em seus depoimentos que as duas profissionais entrevistadas dizem que o programa melhorou de fato na sua condição de vida das famílias beneficiárias do programa, mas ainda não possibilita a superação de garantir as necessidades básicas, uma vez que a renda não é suficiente para a garantia da sustentabilidade da família.

EIXO2 - O Programa Bolsa Família, em relação à execução e desenvolvimento de objetivos e metas

Em relação ao alcance dos objetivos, em descrição a execução e desenvolvimento de objetivos e metas o profissional diz que:

Diante dos desafios referentes à falta de recursos humanos, crescente demanda e precarização de equipamentos para a execução do trabalho tais como: carros, computadores e impressoras adequadas, analiso que poucas são as ações desenvolvidas para atingir efetivamente os objetivos e metas do programa. Todavia, o município tem buscado realizar busca ativa para viabilizar o acesso ao maior número possível de famílias e indivíduos em vulnerabilidades socioeconômicas que residem no território, realizando ações descentralizadas para oportunizar o acesso aos serviços, bem como, realizar inserções, atualizações cadastrais no cadastro único, além de orientá-las sobre a manutenção deste benefício de transferência de renda. Considerando o contexto de pandemia, as ações estão restritas no momento, diante das recomendações da OMS. Porém, o equipamento continua ofertando o acesso com estratégias possíveis no momento como: busca ativa, inserções, atualizações e orientações por telefone, nos casos possíveis, mas também mediante atendimento no CRAS e em casos que se avaliam a necessidade, realização de visita domiciliar para viabilizar o acesso aos serviços. (P.1).

Já a segunda profissional, apontou esquecimento dos governantes em que:

O Programa Bolsa família já foi considerado um programa de transferência de renda valiosíssimo, mas foi esquecido pelos nossos governantes. Mesmo sendo um conta gotas ainda ajuda a suprir alguma necessidade dependendo das variáveis. Infelizmente também por parte de algumas famílias existe os espertalhões que tentam de todas as formas omitir informações, mas diante do contexto ainda é uma minoria. Objetivo e fazer com que as famílias deixem de necessitar superando as suas fragilidades sociais. procuramos cadastrar e recadastrar todas as famílias, através dessa ação mapear todas as vulnerabilidades sociais. (P.2).

Mesmo sabendo que o objetivo central do PBF é a superação do ciclo intergeracional da pobreza nas famílias, por meio do alívio imediato da pobreza, reforços ao exercício de direitos sociais básicos e por meio da promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, segundo os relatos dos profissionais entrevistados pode-se perceber que não desconsiderando o programa, mas o mesmo não tem sido suficiente para lidar com a ruptura do ciclo vicioso da pobreza, pois precisam de recursos para execução do programa e que vem sendo esquecido pelos governantes segundo o P.2.

O Programa Bolsa Família é considerado um programa transversal, pois envolve diretamente as Políticas Públicas de Assistência Social, Saúde e Educação. Sobre essa concepção, os profissionais foram questionados sobre como o programa dialoga com os outros serviços da política de Assistência Social do município. Assim, obtivemos como respostas:

Tem-se buscado articular com ações do cadastro único, inserindo as famílias em serviços como o PAIF, PAEFI, serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, articulando e orientando dentro desses serviços o acesso a outros programas e benefícios como: carteira do idoso, passe-livre, tarifas sociais, programa leite das crianças, identidade jovem, dentre outros. Portanto, o programa representa, por vezes, o acesso inicial das famílias beneficiárias que buscam o CRAS devido ao pbf, mas que é nesses atendimentos que podemos também conhecer a realidade, oportunizar o acesso a outros programas e benefícios sociais e inserção em serviços ofertados, que irão contribuir para a promoção da autonomia e emancipação das famílias que residem no território. (P.1).

Por mais que o programa tem uma condicionalidade ainda há pouca integração entre as políticas públicas condicionantes. Acredito que o setor de educação teve relevante avanço por levar o direito educacional até as famílias fazendo com que as crianças e os adolescentes permaneçam no ensino, mas infelizmente o setor a base de dados da saúde por sua vez em alguns municípios é muito maquiada, poucas famílias são acompanhadas da forma correta grande parte não é nem visitada. (P.2)

Em relação às iniciativas para desenvolvimento de autonomia e emancipação das famílias os profissionais afirmam que:

Informação e viabilização de acesso quanto aos direitos civis, políticos e sociais, benefícios e programas de transferência de renda, aos serviços das demais políticas públicas, tendo como estratégia de intervenção os próprios serviços ofertados. (P.1)

Acompanhamento, através do grupo PAIF e das próprias famílias que compõem o programa. (P.2).

A emancipação das famílias é um dos objetivos centrais do programa bolsa família (BRASIL, 2008), que dessa forma, com políticas como educação, saúde e assistência, buscam promover a inclusão da população necessitada. Além disso a emancipação se faz necessária para o desenvolvimento social, mas requer condições para isso, sendo fundamental o acesso aos direitos da população.

Foram também questionados sobre como se dá a mensuração da emancipação e o desenvolvimento da autonomia das famílias após a inserção no PBF, onde responderam que,

Analiso que as famílias passam a ter a oportunidade de acesso a uma fonte de renda para custear suas necessidades de acordo com suas prioridades, representando uma via de acesso a autonomia das famílias. Porém, é necessário a articulação de ações junto as famílias para que possam conhecer seus direitos enquanto cidadãos e mediante a este processo, elas vão buscando seus direitos, cobrando seus direitos, conhecendo os serviços das demais políticas públicas, sem necessidade de intervenções. Todavia, este é um processo longo e por vezes contínuo

para que as famílias se reconheçam enquanto detentoras de direitos e não sejam utilizadas de massa de manobra. Logo, o programa oportuniza este processo de emancipação e autonomia destas famílias beneficiárias. (P.1)

Houve avanços, mas muito gradativo, pois não é só uma questão de fragilidades econômica, mas sim social e cultural, promover a autonomia do "eu". Não acredito que o programa por si só irá promover essa emancipação. (P.2).

Diante as falas acima, é possível identificar o desenvolvimento incipiente desses dois processos de emancipação e de autonomia das famílias mesmo que seja de forma gradativa. Por fim, aos usuários foram indagados sobre uma avaliação do que poderia ser melhorado no Programa Bolsa Família na visão deles, onde responderam que:

O valor. (S.1)

Aumento da renda por q 89 reais, com essas coisas tudo subindo!! então me diga? que fazer com 89 reais. da pra comprar o gás mais ai, e o alimento? (S.2)

Poderia melhorar no valor por entidade de filhos e tem muitos q não precisam do bolsa e recebe uma quantidade maior do que a nossa q precisamos. (S.3).

De uma forma geral, de acordo com as respostas dos beneficiários de Lidianópolis, quando perguntadas sobre a sua opinião a respeito do PBF e de sua eficiência no combate a pobreza, demonstraram satisfação em relação ao programa, no entanto, consideraram ainda que o valor do benefício é muito baixo para mudar, de fato, a vida das pessoas.

Diante dos fatos apresentados fica evidente que o PBF teve um alcance significativo nas necessidades imediatas das famílias beneficiadas, mas ainda não é suficiente para combater a pobreza em sua amplitude estrutural e multidimensional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o advento da Constituição Federal de 1988 houve algumas conquistas no âmbito da seguridade social, onde está incluída a assistência social. Paralelamente, com o advento de políticas de corte neoliberal tivemos um retrocesso enorme no campo destes direitos, o que deu espaço para as estratégias capitalistas que retiraram direitos dos trabalhadores, precarizando as condições de trabalho assim como os salários.

Diante disso, esse trabalho de conclusão de curso trouxe a possibilidade de fazer uma análise do contexto da política social desde que a assistência social passou a ser reconhecida legalmente como direito pela Constituição Federal de 1988. Cinco anos depois, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) esperava-se que o direito social saísse das formalidades e se consolidasse de verdade, porém esse processo foi muito lento. A Constituição Federal de 1988 e a LOAS forneceram as bases para reconstruir o sistema de seguridade social no Brasil. Esse processo trouxe mudanças significativas para o campo social em nosso país, pois a partir daí foram se desenvolvendo estratégias para consolidar a assistência social como um direito, criando a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que trouxeram avanços para a área.

Com a eleição do Lula e suas promessas de combate a pobreza, novas esperanças (principalmente para as classes financeiramente mais vulneráveis da população) surgem. Mesmo em meio a escândalos e denúncias de corrupção em seu governo, a área social se destaca em relação aos governos anteriores, com a implantação do Programa Fome Zero no início do governo, e depois continuando com o Programa Bolsa Família (PBF). No entanto, foi por meio da implementação do SUAS que foram ampliadas as possibilidades de materialização da assistência como direito.

A distribuição apresentada pelo governo é feita através da transferência de renda, o que permite a muitas famílias beneficiárias melhorarem as condições de vida, através de uma alimentação mais adequada, melhorias na moradia, aquisição de materiais escolares para seus filhos, na compra de remédio, entre outros. Porém, apenas a transferência de renda, como é o caso do PBF, não basta para a

realização de uma mudança efetiva nas condições e modo de vida das famílias que dele necessitam, pois não conseguem garantir o suprimento das necessidades básicas das famílias.

Desta forma, esse trabalho de conclusão de curso buscou analisar o impacto do Programa Bolsa Família com as famílias beneficiárias do programa no município de Lidianópolis-PR.

Assim a pesquisa feita com cinco sujeitos, sendo três usuários do programa Bolsa Família e dois profissionais da política de assistência social do município evidenciaram que o Programa garante a complementação da renda familiar, mas não garantir o suprimento das necessidades básicas das famílias, ou seja, garantir condições mínimas, sendo insuficiente no enfrentamento da vulnerabilidade.

Com base nas respostas dos questionários aplicados para as famílias beneficiárias do Bolsa Família, fica evidente o quanto esse benefício social contribuiu positivamente na melhoria e qualidade de vida dessas famílias ao ingressarem no Programa, principalmente em relação a aquisição de produtos alimentares, onde a maior parte dos usuários aplicam a maior parte do benefício em consumo de alimentos, embora consideram ainda que o valor do benefício é muito baixo para mudar de fato a vida das pessoas.

Ainda que muitos beneficiários do programa ressaltem que o benefício ajuda a complementar a renda, todos responderam o questionário afirmando que o benefício pouco, ou seja, é muito baixo para pode atingir o objetivo do programa que é de retirar população da pobreza.

Dessa forma, diante o exposto, podemos identificar a partir desse estudo que o Bolsa Família proporciona não somente recursos financeiros que possibilita uma condição de vida um pouco mais digna, mas sobretudo apresenta uma perspectiva de superar sua condição de vulnerabilidade, além de que é imprescindível afirmar que o PBF é com certeza o principal e mais amplo programa social brasileiro e que tem cumprido com seus objetivos de proteção social fazendo com que a realidade da desigualdade e vulnerabilidade social sejam diminuídas.

Durante a pesquisa foi possível observar que para os beneficiários do PBF, o programa tem sido muito relevante para suas vidas, pois tem fomentado a possibilidade de melhorarem as condições imediatas de vida dessas famílias. As mudanças destacadas por ele se encontram principalmente na área de alimentação, na compra de remédios, além de pagarem contas básicas da casa onde residem.

Numa opinião geral, a relevância desse programa para esses sujeitos se restringe a área da alimentação, sendo considerado um bom programa para todos.

Neste sentido, diante de todas as bibliografias consultadas e diante a pesquisa no município de Lidianópolis, concluímos que o PBF, de fato tem sido um programa de grande alcance e visibilidade no Brasil todo e colaborando na melhoria das suas condições de vida, principalmente na área da alimentação. No entanto, não tem sido suficiente para lidar com o ciclo vicioso da pobreza que só cresce no país, sendo assim necessário um conjunto de ações articuladas que tratem a pobreza em sua dimensão estrutural.

Por fim, embora que o programa Bolsa Família tenha muitas limitações, é importante notar que a contribuição do programa foi de grande importância para todas as famílias beneficiárias. O programa beneficiou seus usuários e deu a elas possibilidades reais de melhorias nas condições de vida imediatas de grande parte da população. No entanto, deve-se enfatizar e não se deixar esquecer que o programa ainda que existente não baste para combater a pobreza de fato, pois tem uma dimensão estrutural e o seu combate não pode ser dado através de um único programa de transferência de renda, mas expressando várias atividades no campo da educação, saúde e trabalho. Óbvio que um programa de transferência de renda não seria sozinho capaz de resolver todos os problemas associados à pobreza de um país de grande dimensão igual o Brasil. Neste sentido, é de suma importância o programa Bolsa Família para melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias, mesmo que ainda não é capaz de combater a pobreza e a vulnerabilidade social em sua dimensão estrutural.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Filipe. **O que se sabe sobre renda cidadã e por que a proposta foi mal recebida.** UOL, São Paulo, **Economia**, set. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/30/renda-cidada-novo-bolsa-familia-renda-brasil-programa-governo-bolsonaro.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 12 de Jan. 2021.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUE, Ricardo; MENDONCA, Rosane. **Desigualdades e pobreza no Brasil:** retrato de uma estabilidade inaceitável, textos para discussão n. 800, Rio de Janeiro. 2001.

BEHRING, Eliane Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 de Dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. Acesso em: 15 Dez. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/Suas.** Brasília: MDS/SNAS, 2005.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil:** balanço e desafios. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. 216 p.; 26,5

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS. Sistema Único de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Acesso em 12 de Jan.2021.

BRASIL. **Proteção básica do sistema único de assistência social:** orientações técnicas para os Centros de Referências de Assistência Social (CRAS). Brasília: MDS/SNAS, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família:** gestão e responsabilidades compartilhadas. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2010.

CRESWEL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C; RAICHELIS R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. P. 15-41.

DINIZ, Simone. **Critérios de justiça e programas de renda mínima**. Rev. Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FIORI, José. L Ajustes e milagres latino-americanos. **Os Moedeiros Falsos**: pp. 65-78. Petrópolis: Vozes, 1997.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas**. Rev. Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5 Ed. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

INSS. **Instituto nacional de seguro social**. Brasília. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/>. Acesso: 13 Dez. 2020.

KÜNNEMAN, Rolf. **Transferências de renda e meta de desenvolvimento do milênio: uma abordagem de direitos humanos**. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

LAVINAS, Lena. **Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social**. Ciênc. saúde coletiva. 2007, vol.12.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 1999.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1999.

MARQUES, R.; MENDES, Á. Desvendando o Social no Governo Lula. *In*: PAULA, João Antônio de (org.). **Adeus ao Desenvolvimento**: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 143 – 178.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados se transferência de renda no Brasil**: contribuições para o debate. Texto para Discussão nº 1283. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 72 p.

OLIVEIRA, Iris M. Cultura política, direitos e política social. *In*: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p.109-129.

OSORIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. G. F. **Erradicar a pobreza extrema**: um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Lidianópolis.

Disponível <

http://www.consea.pr.gov.br/arquivos/File/PLANSAN_LIDIANOPOLIS_1.pdf >

Acesso em 21 de Jan. de 2018

SILVA, Silva JG. **Política Nacional de Segurança Alimentar**. São Paulo: Governo Paralelo; 1991.

SILVA, Maria Ozanira. da Silva; YASBEK, Maria Carmelita.; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI**: A prevalência dos programas de transferência de renda. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA. Maria Ozanira da Silva. **A comunidade solidária**: o não enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; Lima Valeria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo; Cortez, 2010.

SILVA Maria Ozanira. YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2012

SPOSATI, Aldaiza. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza, (1997). **Mínimos sociais e seguridade social**: uma revolução da consciência da cidadania. Brasília: SAS-MPAS/Fundap (mimeo.)

TAVARES, Priscilla Albuquerque; PAZELLO, Elaine Toldo; FERNANDES, Reynaldo. Uma avaliação do programa bolsa família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, abr. 2009.

YAZBEC, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família 1ª edição atualizada. Ministério da Cidadania, Brasília-DF, 2020.

APÊNDICES.

APENDICE A- QUESTIONÁRIO PARA OS PROFISSIONAIS

Pesquisa de TCC/ Bolsa Família

Termo De Consentimento Livre E Esclarecido

Você está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada “O impacto do programa bolsa família nas famílias beneficiadas no município de Lidianópolis-PR”, realizada pela acadêmica do 4 ano do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá - UEM, Campus Regional do Vale do Ivaí: Débora Cristina Portela Silva, sob a orientação da Professora Vanessa Rombola Machado. O objetivo desta pesquisa é identificar a importância do Programa Bolsa Família na vida dos usuários. Sua participação na pesquisa é importante e ela se dará da seguinte forma: contribuição nas informações a partir do questionário. Buscando a garantia da privacidade e do sigilo, sua identidade será preservada. Logo, utiliza-se de nomes fictícios para abordar aos referidos sujeitos da pesquisa, para a produção do relatório final da pesquisa que será socializada por meio da monografia. Sua participação é totalmente voluntária, podendo recusar-se de participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins da pesquisa e que o(a) senhor(a) não pegará nem será remunerado(a) por sua participação.

*Obrigatório

Endereço de e-mail *

Seu e-mail

Aceita participar dessa pesquisa? *

Sim, concordo

Não

Nome Completo *

Email *

Formação *

Tempo de Formação *

Cargo que ocupa *

Tempo no cargo que ocupa *

Quando foi o ano de início do desenvolvimento do Programa Bolsa Família no município? *

O que o Programa Bolsa Família proporciona para as famílias usuárias? *

Como você avalia o Programa Bolsa Família, em seu município, em relação a execução e desenvolvimento de objetivos e metas. *

No município há iniciativas do PBF para o desenvolvimento da autonomia e emancipação das famílias? *

- Sim
- Não

Se sim, quais são as iniciativas? (Se não houver, escrever não há) *

Como você percebe a emancipação e o desenvolvimento da autonomia das famílias após a inserção no PBF? *

Você enquanto profissional, como avalia as mudanças em cada área após o PBF: *

Melhorou muito

Melhorou

Nem melhorou nem piorou

Piorou

Piorou muito

Saúde

Educação

Alimentação

Lazer

Moradia

Emprego

Convívio familiar e social

Saúde

Educação

Alimentação

Lazer
Moradia
Emprego
Convívio familiar e social

Como esse programa dialoga com os outros serviços da política de Assistência Social do município? *

Na sua perspectiva, qual impacto o PBF teve na vida dos usuários? *

APENDICE B- QUESTIONARIO PARA OS USUARIOS

Pesquisa de TCC/ Bolsa Família

Termo De Consentimento Livre E Esclarecido

Você está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada “O impacto do programa bolsa família nas famílias beneficiadas no município de Lidianópolis-PR”, realizada pela acadêmica do 4 ano do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá - UEM, Campus Regional do Vale do Ivaí: Débora Cristina Portela Silva, sob a orientação da Professora Vanessa Rombola Machado. O objetivo desta pesquisa é identificar a importância do Programa Bolsa Família na vida dos usuários. Sua participação na pesquisa é importante e ela se dará da seguinte forma: contribuição nas informações a partir do questionário. Buscando a garantia da privacidade e do sigilo, sua identidade será preservada. Logo, utiliza-se de nomes fictícios para abordar aos referidos sujeitos da pesquisa, para a produção do relatório final da pesquisa que será socializada por meio da monografia. Sua participação é totalmente voluntária, podendo recusar-se de participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins da pesquisa e que o(a) senhor(a) não pegará nem será remunerado(a) por sua participação.

Nome *

Sexo: *

- Feminino
- Masculino
- Outro

Idade: *

Etnia: *

- Amarela
- Branca
- Negra
- Parda
- Outro

Estado Civil: *

- Casada
- Divorciada
- Solteira
- União estável
- Viúva
- Outro

Qual sua escolaridade: *

- Não estudou
- Ensino fundamental Incompleto
- Ensino Fundamental Completo
- Ensino Médio Incompleto
- Ensino Médio Completo
- Ensino Superior Incompleto
- Ensino Superior Completo

Realidade de vida e trabalho do usuário

Realidade antes do bolsa família

Reside em: *

- Distrito Porto Ubá
- Nossa Senhora de Fatima
- Santo Antonio
- Santa Terezinha
- Água do Lampião
- Água Verde
- Monte Alto
- Luziana
- Vila I
- Vila II
- Lidianópolis
- outro

Possui casa própria?

- Sim
- Não

Quantos filhos você tem, menores de 18 anos, e que reside na mesma casa com vc?

- 1 filho
- 2 filhos

- 3 filhos
- 4 filhos
- 5 ou mais filhos
- Nenhum

Quem mora com você, na mesma residência? *

- Esposo/esposa
- Filhos
- Enteado/enteada
- pai
- mãe
- sogro
- sogra
- Outro

Você trabalha? Se sim, qual sua profissão? *

Qual valor da sua renda mensal antes do Bolsa Família ? *

- De R\$ 1,00 a R\$ 100,00 reais
- De R\$ 101,00 a R\$ 200,00 reais
- De R\$ 201,00 a R\$ 300,00 reais
- De R\$ 301,00 a R\$400,00 reais
- De R\$ 401,00 a R\$500,00 reais
- Mais de R\$ 600 reais

De onde vinha sua maior renda antes do Bolsa Família? *

Como era sua vida antes do Bolsa Família? *

O que você fazia antes do Programa Bolsa família?

Quais são suas maiores necessidades do mês? *

- Aluguel
- Alimentos
- Conta de Água e Luz
- Internet
- Roupas
- Outros

Vida depois durante o bolsa família

De onde vem sua maior renda recebendo o Bolsa Família? No que você trabalha? *

Como está sua vida agora com o benefício Bolsa Família? *

O que o Programa Bolsa Família proporcionou para a sua família? *

Depois que começou a receber o Bolsa Família o que mudou em relação a: *

Melhorou Muito

Melhorou

Nem melhorou e nem piorou

Piorou

Piorou muito

Saúde

Educação

Moradia

Alimentação

Relação Familiar e comunitária

Emprego

Lazer

Outros

Saúde

Educação

Moradia

Alimentação

Relação Familiar e comunitária

Emprego

Lazer

Outros

O que poderia melhorar no Programa Bolsa Família na sua visão? *