



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**BRUNA MANOELA DE LUNA SAMPAIO**

**DESIGUALDADE SOCIAL: PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O  
PAPEL DO MUNICÍPIO.**

**CABACEIRAS  
2023**

BRUNA MANOELA DE LUNA SAMPAIO

**DESIGUALDADE SOCIAL: PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O  
PAPEL DO MUNICÍPIO.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso de Pós Graduação em Administração Pública Municipal, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

**Orientadora:** Prof. Ana Jussara Silva do Nascimento

**CABACEIRAS  
2023**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S192d Sampaio, Bruna Manoela de Luna.  
Desigualdade social [manuscrito] : programa de  
transferência de renda e o papel do município / Bruna Manoela  
de Luna Sampaio. - 2022.  
30 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública  
Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de  
Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância, 2023.

"Orientação : Profa. Dra. Ana Jussara Silva do  
Nascimento, Departamento de Administração e Economia -  
CCSA."

1. Programa social. 2. Transferência de renda. 3.  
Desigualdade social . I. Título

21. ed. CDD 351

BRUNA MANOELA DE LUNA SAMPAIO

**DESIGUALDADE SOCIAL: PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA  
E O PAPEL DO MUNICÍPIO.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso de Pós Graduação em Administração Pública Municipal, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: 30 /12 / 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

*Ana Jussara Eduardo Vasconcelos*

---

Prof. Ana Jussara (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba(UEPB)

*Angélica Catarine da Mota Araújo*

---

Prof. Me. Angélica Catarine da Mota Araújo  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

*Sabrina Martins de Araújo*

---

Prof. Dra. Sabrina Marins de Araújo  
Universidade Estadual da Paraíba(UEPB)

À minha família, pelo companheirismo e amizade, DEDICO.

*“Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização”.*

*Boilberto Bercovici*

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
PAB	Programa Auxílio Brasil
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	11
2.1 Brasil: um país socialmente desigual?.....	11
2.2 Direitos sociais e cidadania.....	14
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	16
3.1 Mudanças com a criação do Sistema Único da Assistência Social.....	16
3.2 Município: Dificuldades e desafios.....	16
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	18
4.1 Assistencialismo e assistência social: reflexões pertinentes e necessárias no contexto dos direitos sociais.....	18
4.2 O Programa Bolsa Família frente às desigualdades sociais: garantiu direito ou prestou assistencialismo?.....	19
4.3 Pandemia: Um furacão na economia.....	20
4.3.1 Pandemia: Fim do Bolsa Família e início do Auxílio Brasil.....	21
4.4 Programa Auxílio Brasil - No município.....	22
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	23
<b>6. REFERÊNCIAS</b> .....	26

## **DESIGUALDADE SOCIAL: PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PAPEL DO MUNICÍPIO**

BRUNA MANOELA DE LUNA SAMPAIO

### **RESUMO**

É fato que no Brasil, atualmente, a pobreza atinge mais de 63 milhões de pessoas, embora que, segundo a Constituição Federal de 1988, é obrigação do Estado erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, amparando as famílias que por si só não conseguem garantir as mínimas condições sociais de sobrevivência. Nessa ótica, o estudo ora apresentado tem como objetivo principal avaliar a dicotomia em que se situa o Programa de transferência de Renda, enquanto ferramenta de enfrentamento a pobreza, como também, destacar o importante papel do município, enquanto gestão e na execução dessas políticas. A análise metodológica da proposta de estudo tomou por base a pesquisa exploratória, com caráter bibliográfico, onde se procurou um aprofundamento sobre a temática em questão. Ao concluir este estudo, compreende-se que apesar da dualidade existente na concepção acerca do propósito do Programa Social Auxílio Brasil, outrora Programa Bolsa Família, sua contribuição tem sido de grande importância para as famílias e seus membros beneficiados. Seja no cunho assistencialista ou instrumento de garantia de direitos sociais, é inegável que o programa tem beneficiado pessoas, dando-lhes possibilidades de melhorar sua condição de vida, considerando que grande parte da população, anteriormente, não dispunha de nenhum tipo de renda. Partindo da ótica sobre as situações de desproteção e desigualdade social, o enfrentamento das vulnerabilidades implica, aos entes federados, principalmente aos municípios o comprometimento e a implementação das diversas políticas públicas, e o desenvolvimento de ações integrais, preventivas, de natureza socioeducativa, pautadas no fortalecimento do convívio e vínculo familiar e comunitário, bem como considerando as potencialidades e o protagonismo dos usuários das políticas sociais

**Palavras-chave:** Programa Social. Transferência de Renda. Desigualdade Social

### **ABSTRACT**

It is a fact that in Brazil, currently, poverty affects more than 63 million people, although, according to the Federal Constitution of 1988, it is the State's obligation to eradicate poverty and reduce social inequalities, supporting families that alone cannot guarantee the minimum social conditions of survival. From this point of view, the main objective of the present study is to evaluate the dichotomy in which the Income Transfer Program is situated, as a tool to combat poverty, as well as to highlight the important role of the municipality, while managing and executing these policies. The methodological analysis of the study proposal was based on exploratory research, with a bibliographical character, where a deepening of the theme in question was sought. Upon concluding this study, it is understood that despite the existing duality in the conception of the purpose of the Social Assistance Program Brazil, formerly the Bolsa Família Program, its contribution has been of great importance for the families and their beneficiary members. Whether in terms of assistance or an instrument for guaranteeing social rights, it is undeniable that the program has benefited people, giving them possibilities to improve their living 08

conditions, considering that a large part of the population previously did not have any type of income. Starting from the perspective of situations of lack of protection and social inequality, facing vulnerabilities implies, for the federated entities, mainly the municipalities, the commitment and implementation of the various public policies, and the development of integral, preventive actions, of a socio-educational nature, based on the strengthening of family and community interaction and bonding, as well as considering the potential and role of users of social policies

**Keywords:** Social Program. Income Transfer. Social inequality

## 1. INTRODUÇÃO

A desigualdade social e a pobreza, são elementos que dão corpo aos problemas sociais na forma mais grave e que afetam a maioria dos países na atualidade. No Brasil, por exemplo, atualmente, a pobreza atinge quase 63 milhões de pessoas, quando o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 rege, em seus princípios fundamentais, sobre a obrigatoriedade estatal de se erradicar a pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, cabendo ao Estado o amparo às famílias que por si só não conseguem garantir as mínimas condições sociais de sobrevivência (BRASIL, 1988).

Diante dessa realidade, a história na década de 90 trouxe um marco na implementação e elaboração de políticas de combate à pobreza, originando os programas governamentais de transferência de renda para famílias economicamente vulneráveis. Neste palco, os Programas de Transferência de Renda se configuram como alternativas no combate à pobreza e tentativa de reduzir as mazelas da desigualdade social.

Nesse viés, é por meio da implantação dos Programas de Transferência de Renda, que o Estado busca acabar com a pobreza extrema, oferecendo subsídio as famílias para que possam se manter, até conseguirem sua “estabilidade financeira” (grifo nosso), ou seja, sua autonomia (RIGHI, 2015).

É neste cenário que o Programa Bolsa Família(PBF) do Governo Federal toma corpo, criado pela Lei Federal de nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, com a finalidade de unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação - Bolsa Escola, do Programa Nacional de Renda Mínima, vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal.

No entanto, é sabido que o referido programa, na mesma intensidade que recebia elogios, também sofria críticas. Ora sendo colocado como política pública que garante direitos e promove a autonomia de seus beneficiários, ora se apresentando como fator degradante social, enquanto uma política de cunho estritamente assistencialista, que aliena e ataca as condições dignas de cidadania.

Em 2020, a Pandemia causou grande prejuízo na economia mundial, e no Brasil não foi diferente. Para abrandar os efeitos econômicos de crise pandêmica, demandou dos entes federados, uma ação conjunta, na construção de estratégias políticas e econômicas. Na ocasião, as políticas de transferência de renda, tornou-se instrumentos eficazes, para garantir a renda mínima, para população mais vulneráveis e para a população que, em função da crise, encontrava-se, temporariamente, sem renda do trabalho formal /ou informal.

Neste cenário, após quase 18 anos, de combate à fome e miséria chega ao fim o Programa Bolsa Família e instituído o Programa Auxílio Brasil(PAB).

O Programa Auxílio Brasil, é um programa de transferência direta e indireta de renda com condicionalidades coordenado pelo Ministério Cidadania, responsável por gerenciar os benefícios e o envio de recurso para o pagamento.

A gestão do Programa Auxílio Brasil é compartilhada, tanto a União, quanto os Estados e os Municípios tem deveres em sua execução. Eles são o responsáveis pela oferta dos serviços de saúde, educação e assistência social à população beneficiária do Programa. No âmbito municipal, serão desenvolvidas as atividades mais importantes para a execução do programa: designar um coordenador municipal responsável pelas ações de gestão e de execução do Programa Auxílio Brasil e pela articulação intersetorial entre assistência social, educação, saúde e demais áreas; identificar, cadastrar e manter cadastro das famílias em situação de baixa renda, pobreza e extrema pobreza; promover ações de gestão intersetorial na esfera municipal; disponibilizar serviços e estruturas institucionais da assistência social, educação e saúde na esfera municipal; garantir apoio técnico-institucional para a gestão local; firmar parcerias com órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, governamentais e não governamentais, para a oferta de ações complementares para os beneficiários do Programa Auxílio Brasil; promover, em articulação com a União e os estados, o acompanhamento e o registro das condicionalidades e a inclusão das famílias em descumprimento de condicionalidades nos serviços socioassistenciais; e promover ações, em articulação com a União e os estados, a partir das situações identificadas relativas ao descumprimento de condicionalidades, para garantir o acesso das famílias beneficiárias aos serviços que constituem condicionalidades do Programa Auxílio

Brasil e apoiá-las na superação de vulnerabilidades identificadas.(Decreto Nº 10.852, de 8 de novembro de 2021)

Face ao exposto, como objetivo principal, o estudo se propôs avaliar a dicotomia em que se situa o Programa de transferência de renda, enquanto ferramenta de enfrentamento à pobreza, como também, destacar o importante papel do município, enquanto gestão e na execução dessas políticas. Assim, promovendo o bem estar de cada cidadão em seu território.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Brasil: um país socialmente desigual?**

A temática desigualdade social, em seus termos conceituais, surge quando se constata a inexistência da igualdade política, econômica e social entre os indivíduos. Trata-se de um termo bem antigo e bastante discutido entre grandes pensadores, a exemplo de Hobbes, em “Leviatã”; Locke, em “Dois tratados sobre o governo”, e Rousseau, em “O contrato social”, como lembra Ferreira (2003), citado por Oliveira (2015).

Presente em todas as dimensões, a desigualdade social no Brasil sempre teve seu lugar garantido ao longo da história da sociedade, seja de cunho da política, econômica, social, racial, regional e/ou cultural. Esta é marca brasileira em todo o processo histórico, se expressando da seguinte forma,

No período colonial, foi imposto o modelo econômico escravocrata, no qual o escravo [ ] não tinha participação na renda. Os demais trabalhadores pobres foram excluídos já na divisão das terras brasileiras; pelo Estatuto da Terra, negros, índios e pobres não recebiam terra para trabalhar. No primeiro período republicano (1889-1930), o País adotou o modelo econômico agroexportador, que fortaleceu sobremaneira o nascente capitalismo brasileiro com trabalho assalariado [ ]. O valor e o tempo do trabalho assalariado não eram regulamentados, cabia ao empregador determinar esses fatores. O modelo político era oligárquico, com oligarquias rurais aliadas à nascente burguesia industrial urbana; a pobreza e desigualdade social eram casos de polícia (FERREIRA, 2003 citado por OLIVEIRA 2015, p. 2 ).

O fato é que, sendo o Brasil um país ainda em desenvolvimento, cuja maior parte da população não consegue atender às suas necessidades básicas, devido à

grande desigualdade na distribuição de renda, principalmente, o coloca em situação de necessidade urgente de buscar estratégias de enfrentamento do maior desafio da sociedade, que é o de combater a fome e a miséria e, promover a emancipação das pessoas que vivem em situação de miséria no país.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 2021, são quase 63 milhões de brasileiros em situação de pobreza, e é, o maior contingente da série, iniciada em 2012.

Mas, como já foi dito, a pobreza ou situação de miséria se contextualiza a partir de múltiplos aspectos. Em conformidade ainda com os estudos feitos pelo IBGE, a vulnerabilidade pelo empobrecimento da população leva a outros fatores, como insegurança alimentar, renda e escolaridade baixas, e ausência de garantia de acessos a medida de higiene básica. Para os brasileiros pobres não falta apenas o dinheiro, mas as condições de vida em suas casas (quando têm casas) também são piores. Nesta,

62,1% dos brasileiros vivem em domicílios que não possuem acesso simultâneo aos três serviços de saneamento básico (abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial e coleta direta ou indireta de lixo). Entre os 52 milhões de brasileiros que vivem com menos de 18,24 reais por dia, uma das linhas de pobreza do Banco Mundial, só 40,4% vive em domicílios com esses três serviços (REVISTA VEJA, 2018)

Em relação às condições de moradia, outros fatores também foram vinculado ao estado de pobreza das pessoas, como: ausência de banheiro de uso exclusivo; paredes externas do domicílio construídas predominantemente com material não durável; adensamento excessivo, e ônus com aluguel superior a 30% do rendimento familiar, entre outras (REVISTA VEJA, 2018). Tais constatações atestam a multidimensionalidade da pobreza.

Marques *et all* (2010), lembra que um dos traços que caracterizam o Brasil é seu alto grau de desigualdade, não apenas em termos financeiros, mas também de patrimônio, a ponto de o relatório *Human Development Report*, da ONU, de 2004, coloca-lo entre os países com o pior índice de desigualdade, ficando à frente somente de alguns países africanos. “Essa particularidade brasileira faz parte de sua história, onde, desde o Brasil Colônia, a acumulação ocorre tendo como consequência uma extrema desigualdade” (p. 261)

Portanto, sabe-se que combater a miséria e suas mazelas e ainda promover a emancipação cidadã se remete a um dos maiores desafios que esta humanidade tende a enfrentar. Haja vista que,

Acabar com a pobreza é uma aspiração que está contida nos objetivos da ONU desde sua criação, em 1945. O primeiro parágrafo da Carta das Nações Unidas traz a determinação de “promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla” e de “empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos”. (IPEA, 2018, p. 9)

Destarte, acabar com a pobreza seria acabar com a desigualdade social. Seria instituir processos de criação de igualdade de oportunidades. Então os privilégios deixariam de existir, em como a discriminação, os diversos tipos de preconceitos, uma vez que, estes são condicionantes que se colocam como “barreiras limitadoras de mobilidade econômica de grupos sociais” (MILLER, 1996). Mas como seria possível combater todos estes elementos? Educação de qualidade, para todos, de forma igualitária, afirma Oliveira (2015).

Segundo o autor, a educação de qualidade, é o caminho fundamental para que se possa conceder condições de igualdade de oportunidades para todos

A educação de qualidade é mais que apreender as operações principais de matemática, ler e escrever, é também saber ler a realidade, compreender a trama social, política e econômica, ter espírito crítico, aperfeiçoar-se em uma profissão pelas suas aptidões, capacidades e competências, educar-se para ser cidadão. [ ] educação para a desigualdade social é educação para libertação. (OLIVEIRA 2015, p. 4)

Todavia, educação de qualidade remete-se à habilitação do educador, em sua valorização em todos os sentidos, nas condições estruturais da oferta desta educação, na garantia de acesso à educação de qualidade, com uso de tecnologias adequadas, na gestão participativa e de responsabilidade das instituições de ensino; Enfim, diante do cenário que se vivencia cotidianamente e em todo território nacional, será que é possível acabar com a desigualdade social? Ou será que se faz necessário muito mais do que a oferta de uma educação de qualidade?.

Diante da miserabilidade exacerbada que se tem como cenário (se tornando até banal) no cotidiano, acentua-se a urgência em se buscar estratégias, alternativas de combate à desigualdade a partir de políticas públicas. Urgentes, adequadas e resolutivas. O Estado, por sua vez, valendo-se dos preceitos constitucionais),

precisa “criar e discricionar equitativamente as oportunidades de crescimento socioeconômico das pessoas de modo a garantir condições de igualdade de oportunidades a todos” (OLIVEIRA 2015, p. 5).

Nessa lógica, compreende-se que se trata da necessidade de concretizar estratégias que possam retirar milhões de pessoas que estão sujeitas às condições desumanizantes da extrema pobreza. Nesses moldes, é criado o Programa Bolsa Família – PBF- programa de distribuição de renda do Governo Federal, instituído com o objetivo de “superar os graves problemas de amplitude social”, até mesmo, “diminuir a desigualdade social”, já incrustrada na sociedade brasileira.

## **2.2 Direitos sociais e cidadania**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A – III, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, rege, no seu artigo 01 e 25 que,

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. [ ] Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, p. 3)

Nesses moldes, atendidos esses elementos, o princípio da dignidade da pessoa humana e da cidadania estariam sendo respeitados e, conseqüentemente reduzindo as desigualdades entre as pessoas, proporcionando aos indivíduos condições de vida digna. Porém, na prática, tais elementos não são postos exatamente nessa ordem.

Podemos destacar, que no Brasil, os direitos, especificamente os sociais, desde muito cedo, fez relação destes com os interesses da minoria que detém prestígio. Ou seja, os direitos estariam voltados e concretizados, literalmente, quando estes proporcionassem benefícios à classe mantenedora do poder econômico e político.

A própria Constituição Federal, em seu capítulo II, quando se refere aos Direitos Sociais, assegura que estes são definidos quando ao cidadão brasileiro, são garantidos a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988)

Neste ato, pode-se compreender que, ao Estado Social de Direito cabe prover meios de que sejam garantidos esses direitos a todo e qualquer cidadão. Uma vez havendo a omissão dessa responsabilidade, ou seja, tendo o Estado não cumprido com a implementação dos direitos sociais fundamentais ao cidadão, corre-se o risco de o mesmo seja “condenado à obrigação de fazer, por meio do que se conhece como “judicialização das políticas públicas” (RAMOS, 2012, p. 03).

De todo modo, ressalta-se que a garantia de direitos fundamentais ao exercício pleno do sujeito cidadão está consagrado pela Constituição Federal de 1988, o que assegura que é do Estado, o dever de estabelecer meios para que o pleno exercício dos Direitos Sociais, sejam efetivados, possibilitando as condições de vida humana, plena e livres da insegurança causada pelas mazelas de uma sociedade onde prevalece a desigualdade e injustiça social.

Ao mesmo tempo, tratar da hipótese de exercício pleno da cidadania, na realidade atual, não seria, imaginário? Com certeza. Perante dos desafios e estatísticas que situam cada vez mais, os altos índices da pobreza e suas consequências, falar de cidadania plena chega a ser uma utopia.

### **3. METODOLOGIA**

O estudo proposto, trata de um estudo bibliográfico, de cunho descritivo-avaliativo, da dicotomia em que se situa o Programa de Transferência de Renda, enquanto ferramenta de enfrentamento a pobreza, como também, o importante papel do município, enquanto gestão e na execução dessas políticas. Com uma abordagem histórica das Políticas Públicas da Assistência Social.

Ao analisar, como era desenvolvida a Política da Assistência Social há anos atrás, é perceptível o quanto avançou em termos de organização e reconhecimento. Comparada com outras políticas, a assistência social, eram apenas ações pontuais e sem continuidade. Os Programas e as ações não condiziam, tão pouco se articulavam com a realidade dos Estados e municípios. Desta forma, os municípios recebiam e efetuavam as ações que, muitas das vezes, estavam distantes da realidade de sua população, era um sistema fragmentado, sem clareza, quanto as atribuições e responsabilidades.

#### **3.1 Mudanças com a criação do Sistema Único da Assistência Social**

A mudança mais profunda na Política da Assistência, é marcada pela a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social(SUAS), no ano seguinte. Em meio a polêmicas e falta de consenso sobre as bases reguladoras, a institucionalização do SUAS e a aprovação da PNAS contribuiu positivamente para a redefinição e reestruturação, indispensáveis para efetivar a política como um sistema nacional.

#### **3.2 Município: Dificuldades e desafios**

A Assistência Social, estabelecida oficialmente, como Política. E partindo para à prática nos municípios e territórios? O fato é que, as mudanças, vão além das administrativas e gerenciais; estas, anseiam novos métodos, novos comportamentos e posicionamentos e a superação de valores e praticas tradicionais. Alguns municípios conseguiram acompanhar a instalação do novo sistema, buscando adequar a gestão para atender as premissas deste. Outros, não absorveram os

novos conceitos e suas responsabilidades.

Nesse contexto, o estudo apontou que as transformações ocorridas, ao longo do tempo na Assistência Social, dar ênfase o papel da gestão, no tocante há em visão holística, atenta, para as diferentes necessidades dos munícipes, podendo realizar novos direcionamentos quanto as ações, e execução dessa política. Porém, voltando a pratica nos municípios, a implementação do novo Sistema, tropeça em dificuldades e questões como por exemplo: A falta de apropriação da legislação; Insuficiência de recursos; precarização da mão de obra e presença de interesses imediatos e/ou particulares.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Assistencialismo e Assistência Social: Reflexões pertinentes e necessárias no contexto dos direitos sociais.

Numa percepção integral, a trajetória histórica da assistência social no Brasil, faz relação direta entre proteção social e práticas assistencialistas na condução de ações, serviços e benefícios direcionados à população vulnerável. Em suas origens, a questão social – visto como algo natural – não era tratada como resultado do modelo do capitalismo e das desigualdades que este produz, dando vida e magnitude às desigualdades sociais. De acordo com Couto (2011, p. 33):

No caso da assistência social é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal do conjunto das políticas públicas.

Neste cenário a assistência social não tinha perfil de política social, caracterizada pela intervenção social, tinha-se uma prática baseada na interrelação com os interesses econômicos da classe dominante, demonstrando sua incapacidade de interferir na realidade da questão social brasileira.

O Estado, a partir da década de 1930, passa a reconhecer a questão social, mesmo que ainda vinculada a uma estrutura corporativista, enquanto sistema de dominação, que tem como objetivo a cooptação do operariado, a legitimação do sistema, a reprodução da força de trabalho e a garantia do processo de acumulação (LAJÚS, 2009).

Neste ambiente, a Assistência social apresentava caráter estritamente assistencialista, emergencial, atendendo às reivindicações imediatas da população como forma de conter o avanço dos movimentos organizados.

Na conjuntura atual, a Assistência Social, consolida sua trajetória, se institucionaliza legalmente, e se coloca como um direito social, transformando o que era favor em direito.

Ensejada pela Assistência Social, a proteção social, toma por alicerce o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania. Estes, por sua vez, estão materializados na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, inferindo, a

partir de seus princípios, a compreensão do que é Assistência Social, em sua total dimensão, enquanto instrumento de garantia dos direitos sociais e humanos.

Em contra partida, o assistencialismo acontece e toma corpo quando os problemas sociais se sobrepõem à atuação do Estado. Compreendendo que, nesta lógica, perpetua a omissão deste, reduzindo os investimentos nesta área, favorecendo o aumento do desemprego, da fome, da violência, da falta de habitação etc. Nesse cenário, as políticas públicas da Assistência Social são confundidas com as práticas assistencialistas, que nem de longe representam ou favorecem a emancipação e a oferta de cidadania.

Não se trata, de se omitir a necessidade de atendimento em caráter emergencial, quando indivíduos apresentam demandas urgentes em suprir as necessidades básicas, no provimento das condições de sobrevivência. Mas trata-se, especialmente, de fazer valer os princípios constitucionais, a partir de práticas que atendam a contingência e a universalização dos direitos sociais, por meio de políticas setoriais integradas, de modo a favorecer a supremacia no atendimento as necessidades sociais

#### **4.2 O Programa Bolsa Família frente às desigualdades sociais: Garantiu direito ou prestou assistencialismo?**

O Brasil, embora apresente, índice de crescimento, em paralelo, acentuam-se também os níveis elevados da desigualdade social. Na tentativa de buscar estratégias que amenizem as mazelas advindas com a miserabilidade, presente na maioria da população, o Governo Federal vem investindo em políticas públicas. Estas, por sua vez, vão dando conotações diversas ao estado de cidadania dos sujeitos. Ora colocando-os num nível de cidadãos autônomos, ora apresentando as facetas reais de uma população pobre, sem acesso a bens e serviços essenciais e à condição de vida digna, elementar à sua condição de existência.

Dentre estas políticas, ressalta-se o Programa Bolsa Família - PBF. Um dos maiores instrumentos sociais de transferência direta de renda do Governo Federal à população que vive na linha de pobreza e extrema pobreza, “criado com o objetivo

de combater a miséria e a exclusão social e para promover a emancipação das famílias mais pobres no Brasil” (MARQUES *et al* 2010, p. 271).

Considerado o maior programa de transferência de renda federal, o PBF foi criado a partir dos programas sociais: Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, implantados entre 2001 e 2002 – “cada um deles sob a tutela de um ministério diferente. Seu principal objetivo é promover o acesso aos direitos sociais básicos - saúde, alimentação, educação e assistência social, às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Como aparato legal, a lei nº 10.836, de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 2004, dispõe sobre as regras de implantação, valores dos benefícios, famílias que serão contempladas e as condicionalidades do PBF, no caso, legislatura direciona o desenvolvimento do programa como elemento de transferência direta de renda do Estado para as famílias, desde que este esteja condicionado a outras ações estatais, que promovam a efetividade dos direitos fundamentais sociais, favorecendo também a emancipação social das famílias beneficiárias.

Em sua estrutura, o PBF se vale de três vertentes: a complementação da renda das famílias, o acesso a outros direitos por partes dos seus integrantes, a exemplo de educação, saúde e a própria assistência social, bem como a articulação com outras ações, a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, de modo a contribuir na superação de situação de vulnerabilidade social e de pobreza em que se encontram (SANTOS, 2015).

Por outro viés, é fato que o PBF recebeu críticas, desde a sua implantação, principalmente pela própria sociedade. A maior delas, é que este se configura como programa assistencialista e populista – uma das maiores ferramentas de compra de votos. Em outra linha, a falta de controle efetivo não limita o tempo para recebimento do benefício, fazendo com que o Estado sustente famílias inteiras, sem, no entanto, as prepara-las para o mercado de trabalho.

### **4.3 Pandemia: Um furacão na economia.**

No ano de 2020, a economia brasileira, assim como a mundial, chegou em níveis indignos de atividade econômica. O vírus Covid-19, chegou devastador, primeiros fez estrago na China e Europa e depois nas Américas. Subestimados seus

efeitos no sistema, ao chegar no Brasil, foi adicionado um elemento a mais para o seu potencial de destruição: O negacionismo, por parte do governo federal e de parte de sociedade. A preocupação com a possível pandemia, no Brasil, começou em fevereiro, o vírus já estava entre nós, inclusive nas festividades carnavalescas do período, as estratégias para conter a contaminação se resumiu ao isolamento social e testagem em massa.

Devido, o isolamento social, houve uma queda feroz na atividade econômica. Apenas as atividades tidas como essenciais permaneceram funcionando.

Para abrandar os efeitos econômicos de crise pandêmica, demandou dos entes federados, União, Estados e Municípios, uma ação conjunta, na construção de estratégias políticas e econômicas. Na ocasião, as políticas de transferência de renda, tornou-se instrumentos eficazes, para garantir a renda mínima, para população mais vulneráveis e para a população que, em função da crise, encontrava-se, temporariamente, sem renda do trabalho formal /ou informal.

#### **4.3.1 Pandemia: Fim do Bolsa Família e início do Auxílio Brasil**

Criado em 2003, pelo o então governo Lula, após quase 18 anos de combate à pobreza, à miséria e às desigualdades, o Programa bolsa Família chega ao fim.

O Programa Auxílio Brasil (PAB), é instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

Art. 1º Esta Lei institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e ao Programa de Aquisição de Alimentos, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, respectivamente, e define metas para taxas de pobreza no Brasil.

O Programa Auxílio Brasil, é um programa de transferência direta e indireta de renda com condicionalidades coordenado pelo Ministério Cidadania, responsável por gerenciar os benefícios e o envio de recurso para o pagamento. A proposta é de que o programa amplie o número de beneficiários, e que o valor mínimo a serem pago seja de R\$ 400,00e assim como o PBF, temo como objetivo, promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios ofertado pelo SUAS, promover o desenvolvimento de crianças e adolescente, como também estimular a emancipação de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

#### 4.4 Programa Auxílio Brasil - No Município

O Governo Federal e os municípios, utilizam a base de dados do Cadastro Único (CadÚnico) para saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil. Essa base de dados, é operacionalizada e atualizada pelas prefeituras. Ao se inscrever ou atualizar suas informações no CadÚnico, a família, pode participar de vários programas sociais, sendo o PBF, atual PAB, o mais afamado.

A gestão do PAB, é compartilhada, tanto a União, quanto os Estados e os Municípios tem deveres em sua execução. No âmbito municipal, será desenvolvidas as atividades mais importantes para a execução do programa, a saber:

- Atendimento as famílias;
- Gestão intersetorial – acompanhamento e registro de cumprimento de condicionalidade;
- Gestão intersetorial – acompanhamento de situação de descumprimento de condicionalidades;
- Identificação a cadastramento de novas famílias;
- Manutenção dos dados;
- Articulação intersetorial para planejamento, implantação e avaliação das ações destinadas as famílias;
- Acompanhamento e fiscalização do PAB;
- Apoio técnico e operacional ao Conselho Municipal de Assistência Social(CMAS)

Contudo, em uma gestão descentralizada, mais do que garantir o repasse do sustento das famílias beneficiarias, o município, precisa promover transformação socioeconômicas, administrativas, políticas e culturais, a fim de que, proporcione condições que melhorem a vida dos cidadãos e o Desenvolvimento do território.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, no tocante a dicotomia em que se situa o Programa de Transferência de Renda, enquanto ferramenta de enfrentamento a pobreza, como também, o importante papel do município, enquanto gestão e na execução dessas políticas, compreende-se que apesar da dualidade existente na concepção acerca do propósito do Programa Social Auxílio Brasil, outrora Programa Bolsa Família, sua contribuição tem sido de grande importância para as famílias e seus membros beneficiados. De um modo ou de outro, seja no cunho assistencialista ou instrumento de garantia de direitos sociais, é inegável que o programa tem beneficiado pessoas, dando-lhes possibilidades de melhora suas condições de vida, considerando que grande parte da população, anteriormente, não dispunha de nenhum tipo de renda.

No entanto, vale a ressalva de que este e outros programas de transferência de renda, por si só, não são suficientes para combater a pobreza e seus agravantes.

Partindo da complexa ótica sobre as situações de desproteção e desigualdade social, o enfrentamento das vulnerabilidades implica, aos entes federados, principalmente aos municípios o comprometimento e a implementação das diversas políticas públicas, e associando a estas o desenvolvimento de ações integrais, preventivas, de natureza socioeducativa, pautadas no fortalecimento do convívio e vínculo familiar e comunitário. Considerando, também, as potencialidades e protagonismo dos usuários das políticas sociais. Além disso, outras responsabilidades são atribuídas a gestão municipal, como a formulação da Política Municipal de Assistência, o co-financiamento da Política, a elaboração do Plano Municipal da Assistência Social, a organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção, o monitoramento e avaliação das ações em âmbito local.

Também, podemos afirmar que, mesmo que os valores relativos à moeda, a transferência de renda seja irrisória perante ao estado da economia nacional, o programa consegue elevar os índices de valores sociais, políticos e econômicos. Por exemplo, melhorar indicadores sociais, com a redução do índice de pobreza da população; favorecer o crescimento econômico *in loco*, bem como contribuir para a arrecadação de impostos.

Não se trata porém, de afirmar que o programa de transferência de renda, unicamente, se constitua instrumento de mudança do quadro social vigente, mas, com prudência, podemos admitir, que é um elemento no leque das políticas públicas, que oferece meios, recursos e condições para as famílias alcançarem realizações e usufruírem de uma vida melhor.

No Brasil, as Políticas Públicas da Assistência Social, ao longo do tempo, tem passado por transformações, e essas ocasionaram mudanças no percurso dessa política, principalmente relacionadas a gestão municipal. O resultado positivo ou a falta êxito da política, não se sustenta apenas na Orientação Nacional da Política, a municipalização da assistência social possibilita a tomada de decisão *in loco*, mais próximo de onde os problemas acontecem, aumentando a chance da resolutiva.

Todavia, o conjunto de transformações que tem se dado, ao longo de tempo, na Política da Assistência Social, realça o papel da gestão municipal, que cresceu, e, é, de suma importância, tanto pela ação direta da administração, quanto pela ação indireta, através de projetos e programas, que assumem responsabilidades e desafios sociais, na promoção do desenvolvimento socioeconômico de seu território, da comunidade como um todo, e de cada indivíduo, visando superar a atuação arcaica e pôr em foco, a melhor forma de atuar, na direção da realização e do bem estar de cada munícipe.

Datada de muitas lutas e movimentos, que defenderam e lutaram pela concretude do direito à assistência social pública, capaz de romper com as práticas assistencialista, a gestão municipal, precisa se firmar, enquanto executor da política, e alicerça a Cidadania em seu território, no sentido da promoção das mudanças necessárias e adequação da prática a uma nova cultura de direitos sociais genuíno.

Todo esse panorama, atesta que, embora a desigualdade social e a pobreza esteja encrostada em nossa sociedade, o Programa de Transferência de Renda, possibilita uma melhoria na condição de vida das famílias, como também promove o acesso a outros serviços. Ao mesmo tempo, reafirma que a pobreza se contextualiza a partir de múltiplos aspectos, pela falta de educação, de saúde, de saneamento básico, de moradia, de emprego e outros e que, é necessário articulação, planejamento, acompanhamento, controle, e avaliação, por parte da Gestão Pública, visando contribuir para a efetivação da garantia dos direitos.

Em suma, o estudo, corroborar, as fragilidades presente nos municípios e

suas limitações, mas também as possibilidades de efetivação da política com ações e programas, capazes de contribuir para o crescente bem-estar das pessoas. Mas, essa desarmonia, ainda existente, entre o que dito nas normativas e o que se materializa na execução, estimula-se para um acompanhamento e estudo continuado, acerca da efetividade das ações e se, estas, estão cumprindo com o papel de promover a emancipação das famílias.

## REFERÊNCIAS

ONU, Assembleia Geral da. "**Declaração Universal dos Direitos Humanos**" (217 [III] A). Paris. 1948. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2013.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no Diário Oficial da União de 8 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

COUTO, Berenice Rojas, ... [et al]. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 2ª. Ed, São Paulo: Cortez, 2011.

Econômico Valor – BRASIL. **Números de pobres atingiu 62,5 milhões em 2021, maior número desde 2012, diz IBGE**. Disponível em: <<<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/12/02/numero-de-pobres-atingiu-625-milhoes-em-2021-maior-numero-desde-2012-diz-ibge.ghtml> Acesso em: 13.dez.2022.

FARIAS, Jalon Nunes de. **O ASSISTENCIALISMO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**. Serviço Social & Realidade, Franca, v. 22, n. 2, 2013.

GOV.BR – Ministério da Cidadania. **Auxílio Brasil** <<<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>>> Acesso em: 12.dez.2022

GULLO, Maria Carolina R. **A Economia na pandemia Covid-19: Algumas Considerações**. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/4735/473564229005/movil/>>> Acesso em:12.dez.2022

IBGE: 52 milhões de brasileiros estão abaixo da linha da pobreza. **Revista VEJA**, 2018. disponível em <https://veja.abril.com.br/economia/ibge-52-milhoes-de-brasileiros-estao-abaixo-da-linha-da-pobreza>. Acesso em 12.dez.2022.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Erradicando a pobreza e promovendo a prosperidade em um mundo em mudança**: Subsídios ao acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2018.. [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32610&catid=10&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32610&catid=10&Itemid=9)

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. A política pública de assistência social e o sistema único de assistência social – SUAS. **Cadernos do CEOM**, Ano 22, n. 30. Jun. 2009.

Disponível em:  
<<http://apps.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/viewFile/456/290>>.  
Acesso em: 22 abr. 2012.

MARQUES et all. **O Programa Bolsa Família: para além do assistencialismo?** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 31, n. 1, p. 259-282, ago. 2010. Disponível em <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2376>. Acesso em 03.out.2018.

MILLER, D. **Igualdade e desigualdade**. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 374-375.

NEGRI, Fabiana Luiza. **SUAS: construindo a política de assistência social brasileira**. Anais do 5º Seminário Nacional, Estado e Políticas Sociais. Cascavel/PR. 2011. Disponível em [http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab\\_completos\\_politicas\\_seguridade/Suas\\_construindo\\_a\\_politica\\_assistencia.pdf](http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab_completos_politicas_seguridade/Suas_construindo_a_politica_assistencia.pdf). Acesso em: 20.set.2018.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **DESIGUALDADE SOCIAL: uma trajetória de insistência no Brasil**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Para além da crise global: Experiências e antecipações concretas. 2015  
Disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo4/desigualdade-social-uma-trajetoria-de-insistencia-no-brasil.pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2018.

OpenEdition Journals. Espaço e Economia. Revista Brasileira de Geografia Econômica – Ano IX, número 18. Disponível em: <<<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/13734>>> Acesso em 12.dez.2022

Portal G1 – JORNAL NACIONAL – **Números de pessoas em situação de pobreza no Brasil bate recorde, mostra pesquisa**. Disponível em :<<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/06/29/numero-de-pessoas-em-situacao-de-pobreza-no-brasil-bate-recorde-mostra-pesquisa.ghtml>>> Acesso em 13.dez.2022

RAMOS, Elisa Maria Rudge. **Os direitos sociais: direitos humanos e fundamentais**. 2012. Disponível em <https://direitosociais.org.br/article/os-direitos-sociais-direitos-humanos-e-fundamentais/>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

RIGHI, Lorena Gomes *et all*. **Programa de Transferência de Renda – Bolsa Família: autonomia ou assistencialismo. A pesquisa frente a inovação e o desenvolvimento sustentável**. Unisalesiano Lins. 2015. Disponível em <http://www.unisalesiano.edu.br/simposio2015/publicado/artigo0180.pdf> . Acesso em 21.abr.2018.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por ter me concedido saúde e força para superar as dificuldades.

Aos meus pais, minhas irmãs e todos os familiares que me incentivaram durante todo o período do curso.

E a todos, que de forma direta ou indiretamente fizeram parte de minha formação.