



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E A DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

JANAINA NUNES DA SILVA

A IMPORTANCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMILIA

**JOÃO PESSOA – PB
2016**

JANAINA NUNES DA SILVA

A IMPORTANCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMILIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública.

Orientador: Prof^a. Ms. Edvando Fernandes Gomes

JOÃO PESSOA
2016

É expressamente proibida 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 da dissertação.

S586i Silva, Janaina Nunes da
A importância do bolsa família [manuscrito] / Janaina Nunes da Silva. - 2015.
45 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública EAD) -
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio,
Técnico e Educação à Distância, 2015.

"Orientação: Prof. Me. Edvando Fernandes Gomes,
Departamento de Gestão Pública".

"Colaboração: Profa. M^a. Silene Lima D. X. Santos.", Prof.
Me. Luis Antônio Lopes da Silva

1. Bolsa família. 2. Transferência de renda. 3. Assistência
social. I. Título.

21. ed. CDD 361.61

JANAINA NUNES DA SILVA

A IMPORTANCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMILIA

Aprovada em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Ms. Edvando Fernandes Gomes
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
Orientador



Prof. Ms. Silene Lima D. X. Santos.
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
Examinadora



Prof. Ms. Luis Antônio Lopes da Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
Examinador

JOÃO PESSOA
2015

AGRADECIMENTOS

Ao meu Orientador Edvando Fernandes Gomes, por entender as subjetividades que envolvem a dedicação de um trabalho acadêmico e pela paciência característica.

A UEPB/UAB pela oportunidade de ofertar este curso.

Ao meu amigo Flávio Nery, pela parceria
companheirismo e amizade, DEDICO.

RESUMO

O Programa Bolsa Família é considerado o maior programa brasileiro de transferência de renda, situado na Política Nacional de Assistência Social, e tem por objetivo acolher à população em situação de vulnerabilidade social que comprovem não terem meios para a manutenção de sua família em relação às necessidades básicas. Nesse contexto, o programa tem como meta contribuir para a superação da pobreza. Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica e de cunho qualitativo, onde se utilizou o levantamento de publicações de artigos para que assim se traçasse um caminho que vai desde a investigação dos fatos histórico-sociais. Entretanto, vale ressaltar que foi perceptível na pesquisa que o alívio imediato da pobreza é hoje o resultado mais expressivo e mensurável do Programa Bolsa Família, em todo o Brasil que é garantido por meio do acesso da família à renda. Concluímos a pesquisa ressaltando a importância da política social básica, nas três esferas do governo, procurando demonstrar as contradições desses programas e seus limites pela ótica de quem os recebem sem desconhecer o significado deles para a população beneficiária e para aqueles que ainda buscam a sua inclusão.

Palavras Chaves: Bolsa Família; Transferência de renda; Assistência Social.

ABSTRACT

The Bolsa Familia program is the largest Brazilian program of cash transfers, located in the National Policy for Social Assistance, and aims to accommodate the population at socially vulnerable proving not have means to maintain their families in relation to the needs basic. In this context, the program aims to contribute to overcoming poverty. This is a bibliographical research and qualitative nature, in which we used the survey of articles published so that it traced a path that goes from the research of historical and social facts. However, it is noteworthy that was noticeable in the research that the immediate relief of poverty is today the most significant and measurable results of the Bolsa Família Program in Brazil that is guaranteed through the family's access to income. We completed the research emphasizing the importance of basic social policy, in the three spheres of government, seeking to demonstrate the contradictions of these programs and limits the perspective of those who receive them without ignoring their significance to the beneficiary population and for those who still seek their inclusion.

Key Words: Bolsa Família; Transfer of income; Social Assistance.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	7
1.1.	Problematização.....	8
1.2.	Justificativa.....	11
1.3.	Objetivos.....	15
2.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	16
2.1.	A pobreza no contexto familiar.....	16
2.2.	Sistemas de proteção social.....	19
2.3	Estado e políticas sociais no combate à pobreza.....	21
2.4	Os programas de transferência de renda na atualidade.....	29
3.	METODOLOGIA.....	31
4.	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS.....	32
4.1.	Critérios de inserção dos beneficiários do bolsa família e o cumprimento de suas condicionalidades.....	35
4.2.	O controle social.....	40
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
	REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família é considerado o maior programa brasileiro de transferência de renda, situado no campo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e tem por objetivo acolher à população que esteja em situação de vulnerabilidade social que comprovem não terem meios para a manutenção de sua família em relação às necessidades básicas.

Historicamente, esse processo de transferência de renda teve início em nível municipal no ano de 1995, com a implantação das experiências pioneiras em cidades do interior paulista e em São Paulo, tendo como exemplos as experiências vivenciadas do Programa Bolsa Escola em Brasília - DF. Por conseguinte, se deu com a implementação de programas em nível de Estados e programas federais, culminando com a proposta de unificação desses programas mediante a criação do Programa Bolsa Família, em 2003, (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006), através de medida provisória transformado em Lei e regulamentado por Decreto, tendo por objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos como saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. Além de promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram, (BRASIL, 2004; BRASIL, 2006).

Nesse contexto, o programa tem como meta contribuir para a superação da pobreza, atuando em três eixos principais: transferência de renda às famílias; reforço no acesso dessas aos serviços básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social e integração com outras ações e programas complementares. Aos dois últimos eixos são agregadas condições cujo descumprimento pode provocar a suspensão da ajuda mensal.

Vale ressaltar que, a pobreza sempre esteve presente em nossa sociedade desde o período colonial até os dias atuais, embora a mesma tenha sido agravada no período industrial, com a entrada do sistema capitalista, que tem como objetivo concentrar a riqueza da nação para uma pequena parcela da população. (ANTUNES, 2011) Por sua vez, a pobreza passa a ser compreendida na atualidade, não apenas como questão relacionada à privação de renda, mas também, como privação de capacidades e de oportunidades, dentre outras dimensões, as quais

foram explanadas neste capítulo. Ainda foi descrito uma breve recapitulação histórica e literária sobre os seguintes temas: Sistema de Proteção Social, as respostas do Estado e suas Políticas Sociais em relação à questão social. Neste capítulo, ainda abordamos sobre a introdução das e da Política Pública de Assistência Social. Apontamos a Assistência Social como prática historicamente determinada para responder à questão das necessidades sociais e para o enfrentamento da pobreza. E, por último, foi traçada a Trajetória dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, como mecanismo para reduzir as desigualdades sociais.

Assim, os programas de transferência de renda, em como todas as políticas de Estado voltadas para a área social, são uma conquista da sociedade. De um modo geral, o programa tem se destacado positivamente, principalmente no tocante à renda e ao impacto no movimento de combate à pobreza e à desigualdade social. No caso do Programa Bolsa Família, uma conquista que ganhou reconhecimento internacional por sua gestão e pelo papel que cumpre dentro de uma rede de proteção e promoção social.

Nessa perspectiva, a atuação de políticas integradas é fundamental para que possamos compreender uma de suas mais importantes dimensões, ou seja, dando enfoque as redes, avaliando cada programa, dentro de suas especificidades, e cumprindo funções que se complementam, orientadas pela mesma meta de combater a injustiça social (ANANIAS, 2006).

1.1 Problematização

Ao longo da história da humanidade, a pobreza sempre esteve presente na sociedade. Durante muito tempo os pobres não dispunham de políticas públicas relevantes destinadas a aliviar ou amenizar sua condição de pobreza. O que existia era oferecido na lógica do favor, assistencialismo e do compadrio. O Estado favorecia através de serviço a população elitizada e a pobreza era entendida como disfunção social. Mas só a partir da Revolução Industrial que ela será o foco das discussões se desprendendo das relações sociais característicos do feudalismo, onde a estrutura social do indivíduo era determinada pelo nascimento, ou seja, quem nascesse pobre seria sempre pobre, era algo estabelecido por ações divinas.

[...] A pobreza é inerente à lógica do capital, ela sobrevém dos interesses contraditórios entre capital e trabalho e surge em relação à produção de população excedente ou superpopulação relativa [...], a pobreza não é, portanto, um “gestado”, mas um produto da lógica da acumulação capitalista. (Álvarez Leguizamón, 2005, p. 26).

Neste sentido, os interesses contraditórios sempre existiram na historicidade da humanidade que muitas vezes naturalizavam a questão da pobreza como parte ontológica do ser humano. Assim a questão social seria uma variante do desequilíbrio do sistema capitalista, e ponto crucial da produção e reprodução da pobreza e desigualdade.

No cenário contemporâneo, a política social vem, se conectando a uma visão minimalista das necessidades humanas dos trabalhadores e suas famílias que negam os direitos universais. A percepção de que a situação não pode ser modificada ainda é algo que caracteriza a pobreza, a resignação seria um destino inevitável.

Pensar na pobreza nos remete a questões que devem ser consideradas como parte fundante deste universo social que vão desde a falta de perspectivas de superação, o que acarreta na pobreza como uma situação insuperável, e à questão da função social do trabalho, como perspectiva de “viver a pobreza com dignidade” (SARTI, 2003, p.129). Diante desses cenários são as diferentes dimensões da pobreza que marcam as histórias de vida de cada cidadão, a pobreza se expressa diariamente à face das necessidades, da falta de recursos, e de uma educação eficiente e eficaz e da precarização e falta do trabalho. Que se reflete na violência, uso de drogas, moradias em locais de riscos e todas as mazelas sociais pertencentes ao cenário da exclusão social.

Essa questão remete ao que Sposati (2000) ressaltar: “denuncia como cultura presente nas práticas sociais historicamente desenvolvidas na relação com os pobres, quer através de entidades civis ou através de entidades públicas: a cultura de que para os pobres qualquer coisa serve, o que se confirma na diferenciação dos serviços sociais públicos ofertados aos pobres”.

Ainda Sposati (1999), traz considerações importantes quando ela expõe que a exclusão não é um fenômeno novo. “Decorre do processo de acumulação capitalista, apresentando caráter estrutural com agravamentos cíclicos, portanto, é próprio da sociedade capitalista incluir e excluir”. Infelizmente as políticas públicas vêm excluindo muito mais que incluindo, até em políticas públicas destinadas a

minimizar os efeitos da pobreza os ideais neoliberais sempre procura se inserir neste ciclo, que no primeiro momento exclui, para depois incluir os pobres dos mais pobres, nos programas sociais.

Segundo Martins (2000), “no mundo contemporâneo há uma grande diversidade de pobreza, muito além da mera pobreza do essencial à sobrevivência física da pessoa”. A partir da colocação de Martins entende-se que o pobre não se encontra só abaixo da linha da miséria, mas também no patamar abaixo de sua participação ativa nos destinos da sociedade. Seria necessário compreender que muitos não são somente pobres, porque padecem de privações materiais do essencial à sobrevivência, mas sim porque são excluídos de todo ciclo social, cultural e político. Diante disso Wanderley argumenta que:

O processo de concentração de riquezas e de poder nas minorias ricas e de aumento dos pobres, com suas sequelas dramáticas, espelha bem minha proposição inicial da continuidade da questão social de longa duração, calcada na desigualdade e injustiça estruturais, que não foram superadas pelos processos de emancipação do século XIX e de modernização do século XX, desafio maior que é um repto para todos nós (WANDERLEY, 2000, p.128).

A essência da pobreza moderna que é decorrente do sistema capitalista está associada à transformação do homem em coisa, “o homem objeto”, isso vem acarretando a desumanização dessas pessoas. Na sociedade capitalista é pobre quem é pobre de humanidade. Quando a pobreza material e alimentar atinge o cidadão, estamos apenas diante da extrema demonstração do que acarreta a coisificação do ser humano, que se expressa diante da realidade vivenciada. Esta gama de significados demonstram que a pobreza é um fenômeno bem mais complexo, de difícil mensuração e que ao longo do tempo assumiu variadas proporções e que não está relacionada somente a insuficiência de renda.

A questão da pobreza está diretamente associada à desigualdade social, e ao processo de desestruturação do mercado de trabalho e que é fruto do produto das relações sociais construídas nas contradições oriundas do capital, que perpetuam as múltiplas expressões da pobreza e ao mesmo tempo, naturalizam os pobres nessa condição de verdadeira vulnerabilidade e exclusão social, uma vez que estes são excluídos não só do acesso a patamares mínimos de renda para sua reprodução, mas também dos direitos fundamentais e legalmente constituídos que asseguram à condição de cidadania. Nascimento argumenta que:

A exclusão social torna-se apartação quando o outro não é apenas desigual ou diferente, mas quando o outro é considerado como “não-semelhante”, um ser expulso, não dos meios modernos de consumo, mas do gênero humano (NASCIMENTO, 1995, p. 25)

A pobreza, a desigualdade e o intenso processo de pauperização são resultantes da busca de acumulação sem limites. O Estado na tentativa de atenuar a questão social, utiliza-se da política de assistência numa ação compensatória para amenizar as desigualdades sociais. Além disso, introdução de políticas sociais fundamentada em um modelo assistencial confunde a cabeça de quem dela necessita, pois se configura como exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, em modelos dotados de seletividade, já que não interessa aos ideais neoliberais a universalização do que é constituído como direito.

A resposta do Estado as sequelas da questão social, que deveria ser efetivado como direito universal, sob a responsabilidade prioritária do Estado, é transferida para a sociedade civil, com uma ideologia de refilantropização social através de atividades desenvolvidas por “voluntários”, “parceiros”, retirando a ideia de solidariedade universal substituindo por uma solidariedade individual identificada na ação filantrópica. E o papel do Estado, tem se voltado para as pontuais medidas compensatórias de combate à pobreza, com respostas focalizadas, ocultando os verdadeiros fenômenos da relação capital trabalho, resultando na anulação da perspectiva de superação das mazelas sociais, e na precarização e escassez dos espaços de trabalho.

1.2 Justificativa

A trajetória do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no âmbito do Sistema de Proteção Social brasileiro teve as suas primeiras experiências a partir da década de 90, em que foi procurando indicar a intensificação desse processo para o redimensionamento da Proteção Social no Brasil.

A ideia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. [...] A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas (SPOSATI, 2009, p 21).

Com isso cabe destacar que a partir da Constituição Federal de 88 a Assistência passa a ser garantida como Política Pública, ou seja, com direito do cidadão e não na lógica do favor ou benemerência que pode ser entendido como um dos principais desafios a serem considerados para a consolidação de uma Política Nacional de enfrentamento à fome e à pobreza no Brasil.

A temática dos programas de transferência de renda, denominados, inicialmente, de Programas de Renda Mínima ou Programas Bolsa Escola e outras denominações, tem seu desenvolvimento histórico iniciado em 1991, quando foi apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei no. 80/1991 do senador Eduardo Suplicy (PT/SP), propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima, para beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, o qual foi aprovado no Senado permanecendo, com parecer favorável, para aprovação da Câmara Federal. (SILVA E SILVA, ALMADA LIMA, 2010, pág. 19).

O sistema capitalista que é quem regula as relações sociais empreendeu no mundo características peculiares, dentre elas a pobreza, e a apropriação do público pelo privado. A concentração populacional nas grandes cidades, a reestruturação industrial, e a desigual distribuição das riquezas oriundas do capital através do crescimento econômico contribuíram para a criação de um novo rol de problemas e carências ligados à insegurança pessoal, à violência urbana e à grupos mais vulneráveis que permeiam o universo da exclusão social. A Constituição Federal de 88 representou um marco na conquista de direitos, mas os ideais neoliberais proporcionaram o desmonte desses direitos em relação à questão social.

A partir do início da década de 90 os programas de transferência de renda adquiriram papel relevante na sociedade brasileira, como uma importante estratégia de enfrentamento da pobreza, tendo como objetivo fundamental o repasse monetário às famílias em vulnerabilidade social, utilizando critérios e condicionalidades de seleção para a possibilidade de acesso e inserção nos demais serviços sociais nas áreas de educação, saúde, trabalho na perspectiva de promover a autonomização das famílias beneficiárias e ao mesmo tempo coloca-las sobre a tutela do Estado.

Segundo Silva e Silva (2006), a partir de 1995 começou a surgir os primeiros experimentos dos Programas de Renda Mínima, primeiramente nas cidades de Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, e posteriormente foi sendo adotado por diferentes Estados e municípios brasileiros. Já em 1996, iniciaram as primeiras experiências dos programas de transferência de renda de combate a pobreza no

âmbito do Governo Federal, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

De acordo com os estudos de Silva e Silva (2004), percebeu-se que o debate em torno dos Programas de Transferência de Renda os coloca como “possibilidade de solução para a crise do desemprego, e o enfrentamento da pobreza, sendo defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas”. Ou seja, trata-se de disputas, relacionadas à dimensão pragmática dos ideais neoliberais que traz em seu discurso a questão da pobreza como centralidade dos programas de transferência de renda, mas que são focalizados, fragmentados e seletivos.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2001, foram ampliados os programas de transferência de renda no âmbito federal, através da criação do Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Essa ação do governo federal intensificou os debates em defesa de uma Renda de Cidadania, para todos os brasileiros, baseada nos critérios da universalidade.

Em 2003 o Presidente Luiz Inácio ao assumir o governo adotou como meta principal o enfrentamento da fome e da pobreza, no país, colocando as Políticas Sociais como mecanismos de ação aos seus objetivos político e social, articulando-as a uma Política Econômica, assim lançou a proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda. (SILVA E SILVA, 2006. p 28)

Neste cenário pode se perceber, que deu-se o início a um processo de unificação dos programas federais de transferência de renda, sendo primeiramente unificados quatro programas de transferência de renda, que foram: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação, envolvendo recursos financeiros bilionários e transferindo para as famílias.

Silva e Silva (2008) argumenta-se que:

A unificação dos Programas de Transferência de Renda mediante a criação do Bolsa-Família, situa-se no âmbito da prioridade de combate à pobreza, representando, no entendimento de seus idealizadores, uma evolução dos Programas de Transferência de Renda, ao incluir a perspectiva da responsabilidade partilhada entre a União, estados e municípios num único programa, representando um passo adiante e importante no campo das Políticas Sociais (SILVA e SILVA, 2008, p.135).

Através da unificação desses programas de transferência de renda, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), que previa “o atendimento inicial a 3,6 milhões de

famílias, em 2003, apresentando uma meta para atendimento de 7,6 milhões de famílias em 2004, beneficiando em média 11,0 milhões de famílias em março de 2010”, crescendo proporcionalmente a cada ano, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em janeiro de 2004. Ao propor a integração se buscou estabelecer um novo marco para a política social do país que se distinguisse da tradição assistencialista, e fragmentada, baseada em velhas práticas.

“(…) são marcados, por grandes inovações: a implementação descentralizada desses Programas; a transferência monetária direta para os beneficiários; a admissão da Família enquanto unidade de atenção social; a unificação dos programas; a proposta de articulação de políticas compensatórias com políticas estruturantes e a obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, o que imprimiu ao Sistema Brasileiro de Proteção Social novo padrão, novo conteúdo, nova dinâmica, mas também novos desafios...” (SILVA E SILVA, 2006, p 28).

Os desafios apontados acima são de natureza estrutural e ressalta as dificuldades para implementação da proposta de unificação a serem considerados pelos formuladores, gestores e implementadores desses programas. O processo histórico de desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda demonstrou que estes programas, ultimamente receberam um volume de recursos nunca vistos na história das políticas sociais no Brasil e hoje estão presentes em todos os municípios brasileiros, abrangendo quase que a totalidade das famílias consideradas indigentes e pobres no país.

Mas é necessário principalmente investir em educação de qualidade, em políticas que gerem emprego e promover uma universalização desses benefícios, romper com a visão neoliberal fragmentada e focalizada, não somente transferindo renda aos pobres dos mais pobres, nem resumindo somente em números, a pobreza tem sido amenizada, mas está muito longe de ser extinta aqui no Brasil.

Diante de tais ponderações, esta pesquisa visa contribuir para uma melhor compreensão daqueles leitores preocupados em analisar os programas de transferência de renda, com enfoque no bolsa família, bem como as novas demandas e a atuação da assistência social, dando enfoque as Políticas Públicas de cunho social e para os docentes e discentes que buscam um aprofundamento no tocante a reflexão da referida temática.

1.3 Objetivos

1.3.1 Geral

- Analisar a particularidade do Programa Bolsa Família no contexto da Política Social brasileira, disponibilizados na literatura pertinente.

1.3.2 Específicos

- Compreender criticamente o Programa de Transferência de renda Bolsa Família, o qual implica na administração da pobreza por parte do governo, dando enfoque para a assistência social.
- Identificar as estratégias do programa em relação as suas condicionalidades;
- Verificar a relação teórico-prático das ações sociais com o programa bolsa família.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A pobreza no contexto familiar

As questões ligadas à exclusão social e às práticas de discriminação, e perpetuação da pobreza estiveram constantemente presentes, fortalecendo o nosso arcabouço teórico. Estas inquietações perante a realidade social que as famílias em vulnerabilidade vivenciam, a partir das disparidades, subemprego e à focalização de políticas públicas sociais são pontos cruciais, no entendimento do processo de estagnação da realidade das famílias inseridas neste universo de exclusão. De acordo com Faleiros:

É nessas relações que passamos a existir e nas quais nos identificamos, elaboramos nossas representações. Olhando-as mais profunda e concretamente vemos que há uma trama, uma rede de relações que se estruturam, perpassando umas as outras. As relações de dominação/submissão, por exemplo, podem perpassar as existentes entre pais/filhos, amigos, professor/aluno, patrão/operário, e de forma diversificada. Há, no entanto, algumas que são mais ou menos gerais e articuladas de outras relações, condicionando os ciclos de vida dos indivíduos e suas trajetórias (FALEIROS, 2001, p.47).

Através do pensamento de Faleiros, é possível fazer algumas considerações, no tocante às possibilidades que os indivíduos inseridos em um contexto de exclusão social, teria para fugir desta relação que o oprime e romper com possibilidades de construir caminhos opostos hierarquicamente definidos. É este cenário contemporâneo, e repleto de contraditoriedade que as famílias pobres vivenciam e as colocam diante das fragilidades, das dinâmicas sociais que produzem as diferentes faces que a pobreza possui.

No contexto Brasileiro, a pobreza manifesta-se na atualidade no empobrecimento crescente de uma massa de trabalhadores, no acesso a saúde, educação, ainda longe de serem os ideais, e no aumento crescente da violência, das drogas e todas as mazelas que ocorrem quando o Estado está omissa em desempenhar sua função. Embora nos últimos anos, os indicadores sociais e econômicos têm anunciado mudanças no quadro das desigualdades sociais, com o aumento dos gastos a partir do governo Lula, através da elevação do salário mínimo

e da expansão dos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, e políticas sociais focalizadas, são exemplos dessas mudanças.

Diante deste novo cenário o Estado, baseado nos ideais neoliberais, utiliza-se de condicionalidades, que em primeiro momento exclui as famílias menos vulneráveis, para depois inclui, as mais necessitadas. Assim, a distribuição do rendimento e o consumo familiar são duas variáveis importantes de garantia do bem-estar dos indivíduos. Desse modo, a inclusão dessas pessoas nos programas sociais de combate a pobreza, não depende exclusivamente de suas rendas individuais, mas da repartição das rendas entre os membros da família.

Simmel (2005) afirma que “a definição de pobreza restrita apenas na carência de provisão de meios, é arbitrária e limitada em sua aplicação prática, pois desconsidera a interdependência dos fenômenos sócio-econômicos-culturais”. Diante das colocações do autor entende-se que, o enfoque monetário é extremamente importante para amenização da pobreza, mas é necessário compreender que as múltiplas faces da pobreza, inclui questões como: moradia, saneamento básico, saúde, educação, e uma política de geração de renda eficiente, que foque a função social do trabalho.

[...]a noção de mínimos sociais não é antagônica ao suposto neoliberal da seletividade e focalismo. Mas é sem dúvida alguma ao princípio liberal que entende o enfrentamento dos riscos (sociais e econômicos) como de responsabilidade individual e não social (...). Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o *padrão societário de civilidade* [grifo da autora]. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo. (SPOSATI, 1997, p. 10)

Com isso entende-se que a aplicação desse tipo de política de combate à pobreza, assiste as famílias somente na imediaticidade, que o fenômeno acontece, pois o Estado não está interessado em discutir políticas sociais que adentrem a raiz da pobreza, e de outros problemas decorrentes da questão social. A pobreza na atualidade é representada somente através de dados estatísticos à medida que o Estado aumenta o valor dos benefícios sociais, diminui o número de famílias na faixa da extrema pobreza.

No enfrentamento da questão da pobreza, a família tem um papel fundamental no contexto da vida social que está explícito no artigo 226, da Constituição Federal de 1988 do Brasil, quando declara que “a família, base da

sociedade, tem especial proteção do Estado”. Portanto a matriciliadade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Segundo a PNAS (2004), a proteção social básica tem como objetivos “prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Portanto, combater a pobreza significa desenvolver capacidades enquanto liberdades de escolha e o Estado tem papel fundamental em garantir condições mínimas para esse “empoderamento”. Neste sentido, Carvalho (2003) fala que “a pobreza tem relação com a falta de oportunidades de desenvolvimento, o frágil e irregular acesso a serviços públicos em todas as áreas, o que impede os mais pobres de desenvolverem sua capacidade plena”.

É importante ressaltar também que houve alguns avanços no combate à pobreza, através da proteção social básica que atua com objetivos de prevenir situações de risco, desenvolvendo o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Sendo esse desenvolvido através do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), o qual assume um papel importante, pois é lá onde os serviços são ofertados, atuando com famílias e indivíduos, através do PAIF, (Programa de Atenção Integral às Famílias), que visa à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário, além da realização de cadastros para inserção em programas sociassistenciais.

O CRAS que é uma unidade pública de política de assistência social e que se localiza em áreas vulnerabilizadas, e estrategicamente definidas, devendo levar em consideração novas referências do conceito de família, composto por uma equipe de profissionais, como Assistente Sociais e Psicólogos, podendo ser acrescentado alguns outros como pedagogo, esse programa vem contribuindo na garantia de direitos, orientações das famílias em risco social, além de prover a proteção e a socialização dos seus membros, fortalecimento de vínculos afetivos e sociais e grupais.

Todas essas transformações e pequenos avanços no combate as desigualdades e exclusão social, envolve aspectos positivos e negativos, no processo, onde o que permeiam as relações sociais é o capital, e que através da apropriação do público pelo o privado, acelera e desencadeia a fragilização dos vínculos familiares e comunitários e tornando as famílias cada vez mais vulneráveis.

Sabe-se que tais ações ainda estão muito distantes de serem vistas como capazes de combater de fato à pobreza.

Entretanto, só será possível enfrentar a pobreza e fazer com que as famílias brasileiras, possam ter total acesso as políticas como saúde, segurança, educação assistência, se houver medidas direcionadas para mudanças estruturais concretas e sustentáveis num longo prazo. Uma vez, que se entende que para que esse objetivo se concretize realmente se mostra mais do que um imperativo: gerar crescimento econômico, ampliar as políticas sociais públicas, além da criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os milhões de trabalhadores. Só assim, será possível transformar o cenário social brasileiro.

2.2 Sistemas de proteção social

Para compreender o processo de formulação das Políticas Sociais e de introdução dos Programas de Transferência de Renda-PTR, em especial, o Bolsa Família voltados ao combate à pobreza é mister considerar de forma sumária o desenvolvimento do Sistema de Proteção Social ao longo dos tempos.

Jaccoud enfatiza sobre a origem do Sistema de Proteção Social, conforme utiliza-se da seguinte argumentação:

A ideia da instituição de um sistema de proteção social público nasceu no século XIX com a industrialização e a constatação de que a vulnerabilidade e a insegurança social vinham se ampliando à medida que se expandiam as relações de trabalho assalariadas. Até então, as sociedades vinham garantindo a proteção social de seus membros por meio de solidariedade tradicionais de bases familiar ou comunitária. (2009: 58)

Assim, diante do cenário de desenvolvimento industrial, o qual germinou avanços e retrocessos para a sociedade. De um lado, ocasionando o desenvolvimento econômico com a expansão do sistema capitalista avançado, onde a riqueza socialmente construída concentra-se nas mãos de uma pequena parcela da população. De outro lado, proporcionando o aumento das diferenças sociais, refletindo no crescimento das vulnerabilidades e dos riscos sociais, bem como: aumento da exploração da mão-de-obra, agravação da situação socioeconômica, a superpopulação nas áreas urbanas, dentre outras implicações responsáveis pelo adensamento da questão social que, por sua vez, demanda interferência.

Em síntese, a proteção social foi desenvolvida inicialmente baseada no Seguro Social, sendo praticada pelas ações assistencialistas e de benemerência. Até que passou a ser imposta obrigatoriamente como atribuição estatal para ofertar mecanismos para aqueles que encontravam-se impossibilitados de manter uma vida digna via trabalho formal, embora fosse destinada exclusivamente para as famílias que possuíam vínculos empregatícios.

Cabe ressaltar que, esta medida conduziu mudanças na organização da proteção social, que até então era ofertadas pelas ações assistencialista praticadas tradicionalmente através de doações e ajuda ao próximo, realizadas pelas instituições não governamentais, como: igrejas, empresas filantrópicas e bases familiares, a qual retira as responsabilidades do poder público e depositado para a sociedade civil, embora na atualidade ainda prossigam estas práticas.

Nesse sentido, vale apontar algumas questões levantadas pelos autores Silva, YazbeK e Giovanni (2012). No âmbito da composição do Sistema de Proteção Social Brasileira, coloca o Estado como responsável pelo bem-estar social. Porventura, este sistema tenha como marco inicial os períodos entre 1930 a 1943, entretanto, o mesmo sofreu um significativo avanço durante as décadas de 70 e 80. Todavia, durante a temporada da ditadura militar, onde foram tempos difíceis que transtornam-se nas melhores oportunidades de conseguir grandes conquistas, como no caso os direitos voltados para a área social, em formato de Políticas Sociais. Ainda que sejam medidas compensatórias, que contribuem indiretamente para a manutenção da intensa desigualdade social, por serem estratégias para conter os conflitos sociais.

Ainda Jaccoud (2009), traz considerações importantes quando ela expõe que: Somente no século XX, a proteção social superou o antigo padrão adotado e foi reconhecida constitucionalmente como Seguridade Social, inserida na Constituição Federal-CF de 1988 no capítulo II, intitulado de 'Ordem Social', distribuídos em três pilares: Previdência Social, Saúde e Assistência Social, que compartilham atribuições entre os entes federativos, (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), cuja passou a ser tratada de forma diferenciada de seguro social. Sob este ângulo, destinando bens e serviços de forma universal para aqueles que necessitam e não somente para aqueles que encontravam inseridos nas relações contratuais de trabalho, que torna-se desafiante neste contexto marcado pela, contradições de interesses na dualidade do Capital e Trabalho.

A Previdência Social faz parte do seguro social, embora somente tenha direito a ter acesso aos benefícios previdenciários àquele que contribui diretamente, portanto, é uma área que teve significativos avanços ao longo dos anos.

A Saúde foi reconhecida institucionalmente como um direito universal, igualitário e independente de contribuição. Além disso, passou a ser imposta como obrigação do Estado em dispor serviços de saúde gratuitos para todos, voltados para as ações de promoção, proteção e recuperação por meio do Sistema Único de Saúde- SUS.

A Assistência Social destinada para a população necessitada e impossibilitada de prover a sua subsistência, a terem acesso a uma rede de serviços, benefícios e programas socioassistenciais independente de contribuição, que foi reconhecida legalmente uma política pública, tendo como objetivo efetuar os direitos sociais.

Pereira & Siqueira (2010), complementa esta questão, ressaltando que: A proteção social vem sendo contraposto desde meados dos anos 90, o modelo universal de proteção, baseados nos princípios de igualdade, equidade e justiça distributiva, perdendo seu lugar, devido à escassez dos recursos e do predomínio do mérito individual em detrimento da coletividade, impõem limites sobre a concretização dos direitos consagrados na Constituição Federal de 1988.

2.3 Estado e políticas sociais no combate à pobreza

Como exposto anteriormente às questões que tratam da pobreza, da questão social e das transformações ocorridas no paradigma do mundo do trabalho. A partir desta observação, cabe chamar a atenção para as respostas do Estado em relação ao enfrentamento da questão social, por meio de medidas pontuais e emergenciais. Assim, os problemas sociais passam a ser administrados de forma política e profissionalmente, através da implementação das Políticas Sociais, voltadas para o combate à pobreza. Em Behring & Boschetti, vamos encontrar os seguintes esclarecimentos.

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento- em geral setorializadas e fragmentadas às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital

sobre o trabalho. A questão social se expressa em suas refrações e, por outro lado, os sujeitos históricos engendram formas de seu enfrentamento. Contudo, sua gênese está na maneira com que os homens se organizaram para produzir num determinado momento histórico. [...] (2011, p. 51)

Em outras palavras, falar de Políticas Sociais é algo muito complexo, tendo em vista que, seu termo é muito utilizado, embora não se tem um conceito preciso do que se trata verdadeiramente o assunto. Contudo, não existem definições certas ou erradas, mas sim, interpretações atreladas à prática concreta dessas políticas voltadas para a área social. Conforme Castro (2009: 88 apud COIMBRA, 1987) complementa esta questão, concluindo que:

[...] sequer uma definição adequada do que é política social existe nas principais abordagens [...], todas as abordagens teóricas ao estudo da política social, por mais diferentes que sejam umas das outras, se igualam na adoção de definições puramente somatórias, pobres teoricamente e muito insatisfatórias metodologicamente.

Segundo o que é preconizado no Ministério de Desenvolvimento Social MDS (2011), “As políticas sociais são apontadas como instrumento eficaz no combate à pobreza e às desigualdades sociais”. A Constituição Federal de 1988 constitui um marco importante à medida que reconheceu como direito a Assistência Social, ao incluir a mesma no âmbito da Seguridade Social, junto com a Saúde e a Previdência Social. A Assistência Social foi regulamentada em 1993, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a qual preconiza, em seu artigo primeiro:

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.

Contudo na década de 90 a partir da instituição do Plano Real em 1994, houve o desmonte de direitos, numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para adaptação passiva a lógica do capital. Determinando a natureza das políticas sociais numa perspectiva pragmática, imediatista e submissa as classes dominantes brasileiras, assumindo caráter absolutamente seletivo e a focalizado o que acaba estimulando o jogo da discriminação, estigmatizando e excluindo usuários potenciais a quem o direito deveria estar sendo assegurado.

Segundo Pereira (1996), esta conotação de seletividade “é orientada por uma perspectiva que congrega assistência à pobreza absoluta, limitando-se a ações

minimalistas, em geral pontuais, assistemáticas, descontínuas e inócuas do ponto de vista da redução das desigualdades sociais”. Assim a plena efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), constitui como um grande desafio ao povo brasileiro por contrapor-se à compreensão histórica do assistencialismo, das ações emergenciais, compensatórias e da troca de favores. A trajetória a ser percorrida é fazer da assistência social um espaço de conquista de direitos e de cidadania, contrapondo-se a sua utilização como um instrumento para fortalecer a dependência e a subalternidade, efetivando o que cidadão tem por direito.

[...]a universalização ou focalização das políticas sociais, pautado pela escassez — absoluta ou relativa — de recursos públicos para fazer frente às funções progressivamente assumidas pelo Estado na área social, perde conteúdo substantivo, desnudando sua dimensão ideológica, uma vez que não é esta a questão central. De fato, em uma sociedade marcada por tão profundas desigualdades de toda ordem — a começar pela distribuição de renda — e distribuída de forma tão heterogênea pelo território nacional, enfrentar a questão da pobreza significa formular programas e políticas sociais que contemplem a distinção entre aqueles voltados para o *alívio da pobreza* e para a *superação da pobreza* [República Federativa do Brasil (1995)]

De acordo com Silva; Yazbek e Giovanni (2008) “os sistemas de proteção social são formas mais ou menos institucionalizadas que as sociedades empregam visando encarar a instabilidade dos acontecimentos de caráter biológico ou social que põe em risco uma fração ou a totalidade dos seus componentes”. Assim as políticas sociais, são adotadas estrategicamente com a finalidade de redução da exclusão social, causada pela pobreza e as privações inerentes a esta condição.

É importante ressaltar também que a interferência do Estado caracterizada pela descontinuidade dos programas e políticas sociais de cunho compensatório faz com que as desigualdades sociais se intensifiquem. Como resultado desta realidade, faz com que esse conjunto de ações acabe por reproduzir, e aprofundar, à pauperização da pobreza, oriundas do capitalismo, e que por questões históricas levaram o Brasil a nunca ter experimentado uma estratégia claramente definida de combate à pobreza, com espaços bem delimitados para programas dirigidos especialmente para a população pobre, que busque ir à raiz do problema.

Nessa perspectiva, pensar sobre as políticas sociais que nasceram atreladas ao desenvolvimento urbano industrial, que nos possibilita a questionar a evolução

dessas políticas no contexto Brasileiro, percorrendo desde os anos de 1930 até 2003.

Segundo Sposati (et al. 2008), nos anos de 1930 não considerava a pobreza como questão social, mas como caso de polícia a ser resolvida sob sua direção. Nessa época, o Estado atuava de forma autoritária e repressiva, como agente de apoio e realizava ações de atendimentos assistenciais, através de internação ou asilamento daquele indivíduo desajustado, devido à pobreza ser considerada como uma disfunção social. É importante salientar que, dentro deste cenário de violação dos direitos, foi implantado no Brasil o Serviço Social.

Essa questão remete ao que Castro (2009) ressalta: Nos períodos das décadas de 1930 a 1960 foram marcados com o nascimento do conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e a garantia de direitos trabalhistas. No entanto, as políticas constituídas nessa época resultaram em uma rede de burocracia estatal com características seletivas e fragmentado, visando amortecer as tensões sociais e não efetivar direitos.

Durante as décadas de 1960 a 1970, ocorreram mudanças significativas na economia e do Estado brasileiro que ocasionou modificações no processo de formação do sistema de proteção social, caracterizado pela crise do populismo, com o conflito entre aliança populista e a organização social que lutava pela conquista de seus direitos. Isto levou a reflexão, por um lado, a restauração das políticas sociais que respondessem as necessidades da sociedade e reduzir as desigualdades sociais. Por outro lado, motivou a transformação do papel do Estado em torno de sua intervenção diferenciada dos anos anteriores, mas sem abandonar totalmente o perfil tradicional adotado. Mas, passando a atuar em todos os níveis, variando do econômico ao político, ampliando o grau de racionalidade referente ao financiamento e operacionalização das políticas sociais, embora esta política continue subordinada aos imperativos da política econômica. (CASTRO, 2009)

A partir dos anos de 1980, marcou o período da conquista dos direitos sociais, que por muitos anos foram negados, ampliando o acesso a população ao ingresso dos direitos fundamentais, indo de encontro aos interesses de cunho político através da promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, comandado pelo Presidente Ulysses Guimarães, após o Brasil ter passado 21 anos sob regime militar. Direitos esses voltados ao meio social e da cidadania, contribuindo na formulação da rede de proteção social, que corresponde atribuir responsabilidades

entre os entes federativos (União, Distrito Federal, Estado, e Municípios) (CUNHA, 2009).

Conforme complementa Souza (2009), com a descentralização da gestão das políticas públicas, programaram mudanças nos níveis de governo, onde o nível federal, embora continue fornecendo esforços bastante aguçados, porém passou a atribuir mais responsabilidades e autonomia aos estados e municípios, visando tornar as políticas mais efetivas.

Nos anos de 1990, sinaliza a abertura do desmonte e a não efetivação dos direitos conquistados na década anterior, com a implementação do modelo neoliberal que vai de encontro aos objetivos das políticas sociais, esta mudança começa no governo de Collor e se agrava no mandato de Fernando Henrique Cardoso-FHC.

Na era do FHC, foi marcada pela efetivação do neoliberalismo, apontando reformas orientadas para o mercado, o qual defende uma programática em que o Estado não deveria intervir na regulação do comércio. Nesse contexto, houve a implantação da política econômica com o Plano Real, gerou o aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia, isto significou a ausência de investimentos nas políticas sociais que fossem favoráveis com a realidade. Apesar disso, foram formulados os Programas de Transferências de Renda-PTR como estratégia para conter os conflitos sociais e introduzir os cidadãos no mercado consumidor. Dessa forma, reformulando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na Previdência Social, e a cima de tudo desprezando as conquistas de 1988. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Por sua vez, diante deste panorama, foi criada a Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS em 1993, a qual organiza a política destinada para a população em situação de vulnerabilidade social.

Contudo, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi marcado por um governo que servia a “dois senhores”. De um lado, dando continuidade a linha de desenvolvimento do setor econômico adotado pelo governo anterior, favorecendo aos interesses do capital, assim sinalando a superação da crise fiscal, embora cogite na redução de investimentos na área social. De outro lado, criando mecanismos voltados para as classes que até então eram excuidas de alguma política, objetivando enfrentar um dos maiores problemas social, que é o combate à pobreza através da ampliação dos PTR pelo meio da criação do

Programa Bolsa Família em 2003, conhecido de caro-chefe da Política Social, indicando a expectativa da efetividade de um sistema público de Proteção Social condizentes com a realidade social. (MARQUES; MENDES, 2007)

Ressalta-se que sob o mandato de Lula foi formulado a Política Nacional de Assistência Social-PNAS em 2004, constitui-se como materialidade o conteúdo da Assistência Social como um dos componentes do Sistema de Proteção Social, cujo foi hierarquizado em Básica e Especial. A Proteção Social Básica-PSB: Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade decorrente da pobreza e/ou fragilização de vínculos afetivo, ela previne situações de risco e o fortalecimento de familiares e comunitários. A Proteção Social Especial-PSE: destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, que direitos tenham sido violados ou ameaçados. (BRASIL, 2004)

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009): O Sistema de Proteção Social-PS, é considerada como a garantia de inclusão a todos os cidadãos que encontram-se em situação de vulnerabilidade e/ou em situação de risco, inserindo-os na rede de Proteção Social local. Acrescenta-se que, a proteção social da atualidade sob responsabilidade Estatal vem se ampliando e intensificando através da introdução dos Programas de Transferência de Renda, é o que veremos mais adiante.

Além disso, na era de Lula foi criado também o Sistema Único de Assistência Social-SUAS em 2005 a partir da LOAS, o qual se configura como modelo de gestão, que organiza os serviços socioassistenciais de forma participativa e descentralizada, dentre outras conquistas, pelo qual este governo foi marcado por melhorias sociais.

Diante desta recapitulação histórica referente às formas como as Políticas Sociais vem sendo tratadas ao longo dos tempos acima apontadas, Faleiros, conclui que:

As políticas sociais se desenvolvem e se retraem segundo a conjuntura política. Em períodos de lutas por seus direitos, considerados “perturbação” da ordem pública foi estendida os programas de assistência, e nos períodos de expansão de capital houve uma política restritiva para reforçar a disciplina do trabalho (2009, p. 78)

Portanto, o Estado e suas Políticas Sociais situam-se num marco histórico, que encontram-se em constante transformação, por não serem estáticos e nem

estar em seu nível concluído. Todavia, as funções do Estado e as introduções das políticas públicas na sociedade são resultantes e oriundas da correlação de forças, de votos e das lutas sociais, onde os menos favorecidos podem se organizar e alcançar novas conquistas. Contudo, o poder público, por sua vez, cede cada vez mais aos interesses do capital em detrimento aos interesses da coletividade, ofertando bens e serviços paliativos, os quais não atingem as raízes da questão social, apenas servindo de ferramenta de compensação para as desigualdades sociais causadas pelo desenvolvimento dos sistemas econômicos. Diante disso Silva; YazbeK e Giovanni argumenta que:

A lógica adotada pelo Estado Brasileiro, justificada pela ideologia da modernidade, faz com que se tenha um Estado que rebaixa ainda mais sua responsabilidade social, quando esta demanda o atendimento das necessidades sociais das classes subalternas. (2012: 28).

Diante tais ponderações, é sabido que no Brasil os programas sociais com maior abrangência, é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF), que atuam nas áreas de assistência social, através de transferência de renda. Todos esses programas são executados nacionalmente e atendem a um número expressivo de pessoas que deles necessitam e obedecem aos critérios de seletividade.

“A prevalência da política social no Brasil a partir de 2001 voltou-se para a necessidade de reverter as prioridades, dando destaque ao problema da fome e da pobreza, no entanto, mantendo uma política macroeconômica concentradora de renda”. (SILVA, 2001). Portanto, o redimensionamento que vem se dando às políticas sociais na atualidade, é de ampliar o debate e conseqüentemente a atuação do governo, implantando programas de abrangência nacional, e transferindo renda para as populações mais pobres, para que eles também possam consumir e contribuir com a economia do país, no ciclo do capital.

Diante do grande número de responsabilidades assumidas pelo Estado, reflexo das conquistas por direitos, nos movimentos sociais, que resultou na Constituição Federal, e posterior a LOAS que tem a finalidade de prover proteção para os cidadãos brasileiros, combater desigualdades sociais e respectivamente gerar mais oportunidades de inserção em campos de trabalho, para os diferentes grupos, o SUAS assume um papel de não se constituir em uma rede mínima de

proteção social. Sposati trás considerações importantes sobre o SUAS na citação abaixo.

O SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não-contributiva, como responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõe o poder público brasileiro. (SPOSATI, 2006, pág. 111).

Nesse sentido é uma forma de gestão da assistência social que antes era aplicada de forma isolada por cada ente federativo, passando a ser uma política unificada, no que se refere a serviços e benefícios ampliando os horizontes dos riscos, vulnerabilidades tornando como prioritárias para assistência social, com foco na extrema pobreza.

De acordo com tudo que já foi contextualizado as desigualdades sociais estão postas diariamente na vida de todos os brasileiros que convivem e visualizam os resultados decorrentes da pobreza, fruto do capitalismo, de políticas seletivas, focalizadas e mercantilizadas oriundas do neoliberalismo, na qual a maioria da população se encontra refém, e sofrendo suas consequências no dia a dia, com a violência, drogas, empregos cada vez mais precários e escassos, que são provenientes de uma sociedade capitalista dividida em classes sociais.

As políticas sociais são destinadas ao combate da pobreza, também são má vista, por uma parcela da população brasileira, principalmente aquelas que não recebem o benefício que acreditam que a condição de miséria dessas pessoas espalhadas pelo território brasileiro é causada pela falta de interesse em se qualificar, procurar trabalho, se conformando com a realidade, e ficam acomodados à espera de programa sociais oferecidos pelo governo, em suma, acham que só não trabalha quem não quer, no entanto, isso não é verdade, mais é o que prega os ideais neoliberais, sempre transferindo a parcela da responsabilidade, para a sociedade civil e o Estado se ausentando das suas responsabilidades.

Isso tem promovido a precarização dos vínculos trabalhistas, isso quer dizer que as pessoas não estão garantidas em seu emprego e todos buscam uma permanência no mesmo, por mais precário que seja, antes a luta principal era basicamente por melhorias salariais, atualmente esse contexto mudou, intensificando as relações sociais, enfraquecendo movimentos grevistas e perpetuando a exclusão social.

2.4 Os programas de transferência de renda na atualidade

A transferência de renda aqui no Brasil, desde a década de 90, é concebida através da transferência monetária direta aos cidadãos e ou as famílias, por meio dos programas socioassistenciais focalizados e seletivos que são destinados para os segmentos mais pobres da população e que têm sua prestação determinada através de condicionalidades e critérios, que devem ser cumpridos pelos os beneficiários em prol do seu recebimento, no campo da educação, da saúde e do trabalho.

Na atualidade diante de como é concebido esses programas de transferência de renda, o papel da política social vem se mantendo muito abaixo da capacidade que a institucionalidade do sistema de proteção social brasileiro permitiria, apesar dos recorrentes avanços, os entraves promovido por ideias neoliberais acarreta nas práticas de desconstitucionalização do que é garantido por direito.

Em outras palavras, essa é uma boa nova, o crescimento econômico, já que o Estado sempre privilegia as políticas econômicas e que é o mercado que regula as relações sociais mesmo diante de uma grande parte do mundo em crise, a economia, essencialmente tem contribuído mais que as políticas sociais para reduzir a pobreza, a indigência e a desigualdade e através dos programas de transferência de renda é que vem sustentando a economia do país. Mas as transferências monetárias focalizadas do governo não impactaram de forma decisiva sobre a desigualdade.

As políticas de combate à pobreza que levam ao paroxismo a mercantilização da vida destacam o extraordinário sucesso do Bolsa Família, para além de seus impactos efetivos e reais na redução da pobreza e da desigualdade. Essa subvalorização fictícia do Programa Bolsa Família reflete a lógica de subordinação da política social, e, paradoxalmente, agrada bastante ao governo.

Em 2012 o Programa Bolsa Família, ganhou um reforço no combate à pobreza, através da presidenta Dilma Rousseff, que lançou o programa Brasil Carinhoso, que tem como principal objetivo retirar da miséria todas as famílias com filhos entre 0 e 6 anos que sejam beneficiárias do Bolsa Família, com foco nas regiões do país, especialmente nas mais pobres, para atacar a desigualdade pela raiz, oferecendo educação, acesso a lazer, comida, proteção e segurança. Isso tem

se constituído em um pragmático avanço nas políticas sociais de combate a pobreza e exclusão social.

Mas os déficits de universalização se reproduzem através da prática focalista que se amplia, com a adoção de mínimos minimalistas, e que se justifica pelo esforço de se ser mais efetivo em identificar os verdadeiramente necessitados. Essa é a lógica liberal, resiliente na estratégia do governo de perseguir o crescimento econômico e promover o desenvolvimento dando as costas à universalidade.

Opção liberal, que transfere renda só para manter a sobrevivência de uma dada população, tendo, por conseguinte, um caráter residual e compensatório, servindo, tão somente, para o alívio imediato da pobreza, sem sua superação, ou seja, a pobreza é mantida em certo patamar, representando um mecanismo inclusive de controle social; *opção redistributiva*, que consiste numa transferência de renda com vistas a diminuir as desigualdades, implicando em redistribuição de renda, com conseqüente diminuição da pobreza e das desigualdades econômicas e sociais (SILVA, 2008, p. 25).

Essa nova fase que o Estado procura exaltar, de crescimento e progresso, a ser celebrada e mantida, não abalou todavia os verdadeiros alicerces da reprodução das desigualdades entre nós. Digamos que nos despimos de uma certa “indecência”, baseada na ideologia do favor, bastante incômoda e retrógrada e em contrapartida promoveram o enfraquecimento dos movimentos de luta sociais.

Mas a população que hoje usufrui dos programas de transferência, não estão sujeitos a grandes melhorias, nem a segurança com relação à continuidade de tais benefícios, pois os programas sociais de governo, de transferência de renda, é totalmente dependente das decisões do mesmo, e estão sujeitos a manipulações, cortes de recursos, modificações e até extinção. Por não se constituir um direito, pode ser retirado a qualquer momento, não cabendo por parte dos beneficiários recursos judiciais para revê-los.

3 METODOLOGIA

No que diz respeito à metodologia, trata-se de uma pesquisa exploratória de natureza bibliográfica e de cunho qualitativo, onde se utilizou o levantamento de publicações de artigos e livros recentes referentes ao assunto para que assim se traçasse um caminho que vai desde a investigação dos fatos histórico-sociais acerca do programa bolsa família levando em consideração assistência social brasileira.

A pesquisa se deu entre os meses de janeiro a março de 2015 e a coleta dos dados bibliográficos foram encontrados em livros e periódicos *online* pertinentes a temática.

Como critérios de inclusão foi determinado que os materiais analisados estivessem disponibilizados gratuitamente e na língua portuguesa, podendo ser os mesmos *online* ou impressos em revistas e jornais, também foram usados livros a cerca da temática ora exposta.

Para alcançar o objetivo proposto deste estudo, inicialmente foram selecionados os assuntos e compilados os dados em seguida. Tais dados foram descritos em forma textual, com finalidade de expor ideias, fatos e uma melhor visão sobre o respectivo estudo.

Os procedimentos foram organizados na seguinte sequência: na primeira etapa, realizou-se um levantamento de artigos encontrados com a devida referência ao tema; na segunda, ocorreu uma leitura e seleção criteriosa dos artigos no acervo nacional para a elaboração de um estudo que colabore com a temática em questão.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

O Programa Bolsa-Família (PBF) é considerado o maior programa brasileiro de transferência de renda, situado no campo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e tem por objetivo acolher à população que esteja em situação de vulnerabilidade social que comprovem não terem meios para a manutenção de sua família em relação às necessidades básicas.

“O Bolsa Família, enquanto o maior programa brasileiro de transferência de renda, foi considerado no contexto da Política de Assistência Social por considerarem-se estes programas como mecanismos centrais para intervenção da Política de Assistência Social, situando-se no contexto de proteção social básica; por esses programas independermos de contribuição prévia e por direcionarem-se para a população alvo da Política de Assistência Social [...]” (SILVA E SILVA e ALMADA, 2010, pág. 23)

Este segmento da sociedade é, em geral, acolhido pela Proteção Básica e são usuários do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), por este órgão ser considerado segundo o (MDS), como “a porta de entrada para os serviços sócio-assistenciais, assim como, espaço de acolhimento e de atendimento das famílias beneficiárias”.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais, e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos, (MDS, 2012)

Segundo informações do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pelo Governo Federal em “20 de outubro de 2003 por meio da Medida Provisória n. 132, que originou a Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 a qual foi regulamentada pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004”, pelo o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Estabelecendo como um dos seus objetivos “a segurança alimentar e nutricional, a erradicação da extrema pobreza, atrelada a conquista da cidadania pela parcela da população que se encontra vulnerável à fome e a desigualdade social”.

De acordo com Silva e Silva (2002), o PBF foi criado através da “unificação dos inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil, por iniciativa

de governos municipais, estaduais e do governo federal” envolvendo os seguintes programas: 1) Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (Bolsa Escola); 2) Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à saúde (Bolsa Alimentação); 3) Programa Auxílio Gás, vinculado ao Ministério das Minas e Energia; 4) Programa Nacional de Acesso à Alimentação PNAA, (Cartão Alimentação), vinculado ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

Com a Medida Provisória e decreto instituído na criação do PBF também foi prevista a unificação do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, o qual se transformou segundo o (MDS), “em um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil”. A proposta era de que ele fosse utilizado por todos os órgãos públicos federais servindo como instrumentos seletivos para a concessão de benefícios dos programas focalizados. O decreto previa ainda que os dados e as informações fossem utilizados também pela Caixa Econômica Federal com a finalidade de identificar os beneficiários e atribuir-lhes o Número de Identificação Social (NIS).

Essas ações tinham como objetivo garantir a união e a integração do cadastro de todos os programas de transferência de renda e a racionalização do processo de cadastramento. Através do Decreto N. 6.135 estabelecido em 26 de junho de 2007, o Governo Lula mantém o cadastro único, modificando somente a nomenclatura o renomeando como Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO), atribuindo-lhe a função de identificar e caracterizar o perfil socioeconômico das famílias brasileiras de baixa renda, e através destas informações, utiliza-las como instrumento para a seleção de beneficiários e a integração dos programas sociais que atendem à população de baixa renda, principalmente o programa Bolsa Família.

É importante ressaltar que a utilização do CADÚNICO é facultada somente ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Mas apresenta-se também como objetivos a unicidade de informações, a integração de programas e políticas sociais, a racionalização de cadastramento pelos vários órgãos. Adota o Número de Identificação Social (NIS), cuja à família é definida como uma unidade nuclear composta por pessoas que vivem no mesmo domicílio, podendo ser expandida eventualmente por outras pessoas que contribuam e ou dependam do rendimento familiar.

Uma característica importante do Bolsa Família que merece destaque é o atendimento do núcleo familiar de forma integral, e não dos membros da família individualmente. Essa definição ultrapassa a abordagem fragmentada e que é adotada, a cada um dos indivíduos que compõe a família, mesmo tendo a família como alvo da sua ação, um ponto positivo é que o PBF reconhece a importância do papel das mulheres no interior da família. Ela é preferivelmente responsável legal para o recebimento dos benefícios.

O Programa Bolsa Família constitui-se hoje na maior política de transferência condicional de renda existente no Brasil. E representou um certo avanço para as políticas sociais no Brasil conforme coloca Silva e Silva e Almada:

O Bolsa Família é considerado, na sua caracterização e na sua dimensão quantitativa, o maior programa social implementado no Brasil pela abrangência geográfica, pelo total de famílias atendidas e pelo significativo montante de recursos orçamentários nele alocados. (SILVA E SILVA, ALMADA, 2010, pág. 28)

Diante de tudo que já foi exposto sobre a criação e efetivação do Programa Bolsa Família, pode-se observar que o mesmo se constitui, de fato, numa política assistencialista e clientelista e, portanto, manipulatória do ponto de vista político, em particular em se tratando do seu público alvo, uma massa de miseráveis desorganizada e sem experiência associativa e de luta por seus direitos, ou seja programas baseadas na reedição de velhas práticas.

Esse sistema distributivo de renda que procura alterar estruturalmente a situação socioeconômica dos beneficiários, ao tentar interromper o ciclo de perpetuação da pobreza, até certo ponto é válida tais iniciativas. Mas a contribuição do PBF para tais melhorias deve ser visto com cautela, por ser ainda muito fragmentada e longe de universais garantias.

Diante da concepção do Programa entende-se que o mesmo, ressuscita antigas preocupações em que ainda persiste a priorização de clientela tradicionais das políticas sociais, ou seja, crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes. Mas por um lado, esses segmentos tendem a ser especialmente vulneráveis, por outro lado, não deixa de ser inquietante a pouca ênfase dada às medidas voltadas à geração de emprego e renda, acompanhadas das estratégias socioeducativas, investindo em educação de qualidade, junto às famílias, que poderiam contribuir para romper com o ciclo de reprodução da pobreza.

Ainda assim o Programa Bolsa Família atende com uma certa eficácia o seu primeiro objetivo referente ao combate à fome. Mas o programa fica passivo de críticas quando é refletida nas deficiências de capacidades básicas para que dos indivíduos possam atingir níveis minimamente aceitáveis de condições básicas de vida como; (saúde, educação, trabalho, lazer, moradia, etc). Deixando a desejar nesta etapa que não é suprida pelo programa conforme previsto.

O que se observa é que além do programa não atender a todos que necessitam, por ser necessário a aplicação dos critérios baseados na seletividade dos mais pobres entre os pobres, o mesmo não tem sido eficiente em retirar os beneficiários da situação de pobreza no sentido de não garantir as condições necessárias para inclusão dos beneficiários no mercado de trabalho, ou de torná-los capazes de produzir formas alternativas e dignas de promover seu sustento a partir de recursos próprios e respectivamente sua autonomia, para se desvincular do programa, e ser autor de sua própria história sem a tutela do Estado.

4.1 Critérios de inserção dos beneficiários do bolsa família e o cumprimento de suas condicionalidades

Este subitem propõe descrever como o Bolsa Família foi desenhado institucionalmente, através de apresentação de estudos sobre o programa. A propósito este programa vem sendo implantado nos municípios brasileiros desde 2004. Por sua vez, o processo de inclusão das famílias no programa leva em consideração a estimativa de famílias pobres de cada localidade.

Desta feita, todo município tem um calculo aproximado de famílias pobres, considerando como a forma de atendimento do programa de cada municipalidade e região. Esta estimativa é calculada com base na metodologia adotada pelo Instituto de Pesquisa Econômica- IPEA, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD. (CUNHA, 2009)

Nestes aspectos compreende-se que, para as famílias serem beneficiárias do programa, é necessário que elas realizem sua inclusão no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, conhecido como CADÚNICO que se encontra na Central de Atendimento, nas Secretarias de Desenvolvimento Social de cada município.

Como preconizado através do Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome- MDS trazendo o seguinte:

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. (BRASIL, 2008, p. 89)

A partir das considerações tecidas, conclui-se que o CADÚNICO é um dos principais mecanismos para identificar e localizar as famílias mais vulneráveis e criar subsídios para formulação e implementação de futuras políticas públicas de acordo com a necessidade de cada localidade.

Recomenda-se que o Responsável pela Unidade Familiar-RF, seja de preferência a Mulher, com idade mínima de 16 anos e que compareça ao devido setor munido de toda documentação dos componentes da família, sendo indispensável e obrigatório o Cadastro de Pessoas Físicas-CPF e Título de Eleitor. (BRASIL, 2009)

No dizer de Cunha (2009) explicita seus pressupostos: “O PBF reconhece e reforça a importância do papel da mulher no interior da família”, contudo, não exclui a figura masculina de ser responsável pelo núcleo familiar. Mas, conforme pesquisas realizadas pelo MDS, as mulheres tendem a administrar os recursos melhor e ter mais sensibilidade de identificar as necessidades da família, visando beneficiar a todos os membros familiares. Entretanto, o PBF não exige a comprovação da utilização desses recursos, pois estudos mostram que a maioria das famílias utilizam seus benefícios para comprar alimentação, material escolar, vestuário, outras necessidades que refletem no fortalecimento e desenvolvimento sociofamiliar e da economia local.

No entanto, a entrada das famílias e o recebimento do benefício do programa não acontecem de forma imediata, pois o MDS selecionará de forma automática as famílias, com base nas informações lançadas no CADÚNICO que privilegia aquelas de menor renda familiar. Portanto, a concessão dos benefícios é feita de forma impessoal e objetiva, afastando-se da ideia de qualquer indicação e/ou atreladas a antigas práticas realizadas por políticos ou por interesses afins. (BRASIL, 2008).

Assim, podem fazer parte as famílias que no ato da entrevista do CADÚNICO informarem de forma autodeclaratória ter sua renda familiar de R\$ 70,00 reais por pessoa e estas podem receber até três tipos de benefícios, conforme descrito brevemente abaixo, seguindo direções do site oficial do MDS:

Benefício Básico: o valor repassado mensalmente é de R\$ 70,00 (setenta reais), é pago para as famílias extremamente pobres;

Benefício Variável – BV, o valor repassado mensalmente é de R\$ 32,00 (trinta e dois reais), é pago para cada membro da família que tenha idade de 0 a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes;

Benefício Variável Jovem - BVJ: com valor que corresponde de R\$ 38,00 (trinta e oito reais), é pago para cada adolescente que tenha idade de 16 a 17 anos. (MDS, 2011)

Na esfera dos benefícios, o valor ofertado pelo PBF pode variar de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 reais, a quantia que os beneficiados recebem do PBF modificam de acordo com as características de cada família, que para recebê-los dependem da renda mensal e da quantidade de crianças e adolescentes com até 17 anos integrantes do grupo familiar.

Atualmente, isto é feito de acordo com a situação de extrema pobreza. Incluem-se nessa situação as famílias que tenham renda mensal *per capita* inferior a R\$ 70,00, onde são contemplados com todos os benefícios, e aquelas que tenham renda de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 receberão apenas os benefícios variáveis.

Por sua vez, o recebimento destes benefícios é vinculado ao cumprimento das condicionalidades do PBF referentes às áreas de Educação, Saúde e Assistência Social. O MDS (2003) conceitua que:

As Condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

No entanto, o não cumprimento desses compromissos pode ocasionar penalidades para toda a família, e não apenas para aquele que descumpriu as condicionalidades, ao passo que gera efeitos que são aplicados gradativamente, variando desde uma advertência por escrito até mesmo o desligamento definitivo da

família no programa. Sendo realizado com bases nas informações extraídas e consolidadas pelo MDS sobre análises da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania-SENARC.

A operacionalização do Bolsa família é realizado através do apoio de sistemas informatizados que garantem agilidade no fornecimento das informações cadastrais das famílias. Foram criados inúmeros sistemas via internet, cada uma composta de atribuições distintas e complementares, conforme previstas nas Instruções Operacionais, que variam entre o sistema encarregado pelo cadastramento, gestão de benefícios e manutenção dos dados, para liberação do pagamento, e acompanhamento das condicionalidades do PBF, dentre outros sistemas, que estão em constantes aprimoramentos. (VIEIRA, 2009)

Dentro desta conjuntura, o MDS criou instrumentos para medir a qualidade e a eficiência da gestão do Bolsa Família em níveis estaduais e municipais, que são transformados em índices, denominados de Índice de Gestão Descentralizada - IGD e é através destes mecanismos que são repassados recursos para aperfeiçoar as ações de gestão, objetivando executar as atribuições que foram assumidas na adesão do programa como administração do CADÚNICO e das condicionalidades estabelecidas pelo PBF. (MDS, 2012)

Leva-se em consideração, o governo tem auxiliado bastante os pais, por meio dos PTR, uma vez que a sua contribuição vai além de ajudar no orçamento familiar, pois permiti a melhoria na alimentação e nos atendimentos de necessidades básicas do grupo familiar. Em relação à educação, a principal condicionalidade é a exigência de matrícula e frequência escolar dos filhos, embora o programa desenvolva ações de acompanhamento e incentivo às crianças e adolescentes à presença ativa na escola. Pensando nisso, despertou o interesse em realizar esta pesquisa tem como objetivos centrados neste assunto, o qual o mesmo será tratado no próximo subitem. No campo da saúde é destacado o cumprimento de medidas básicas em relação ao estado de saúde de todos os componentes, principalmente crianças, gestantes, lactantes e mulheres em idade fértil. Enquanto na Assistência Social, crianças e adolescentes com até 15 anos em situação de risco ou retira trabalho infantil pelo PETI, devem participar dos Serviços de Convivências e Fortalecimentos de Vínculos-SCFV do PETI e obter frequência mínima de 85%. Assim as condicionalidades proporcionam a oportunidade dos beneficiários terem acessos aos direitos previstos na legislação vigente. (SILVA; LIMA, 2010).

Resumindo, o PBF oferece oportunidades às famílias que se encontram em descumprimento das condicionalidades, visto que, o poder público tem interesses em conhecer os diversos fatores e problemáticas vivenciadas pelas famílias, como também terão oportunidade de identificar quais áreas necessitam de sua maior atenção. Essas famílias são notificadas através de informes enviados pelo MDS, que repercute no recebimento do benefício, através da geração das folhas de pagamento mensalmente de acordo com o calendário regular.

A partir das considerações tecidas, estudos mostram que as famílias que encontrarem dificuldades em cumprir os compromissos podem procurar o Gestor Municipal do PBF, no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), por intermédio do Programa de Atenção Integral à Família-PAIF ou no Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e solicitar o preenchimento do formulário de recurso, através do Sistema de Gestão de Condicionalidade-SICON e requerer que a sanção seja revista. Uma vez que, a justificativa seja aceita, a sanção será retirada do histórico da família, que pode ser deferida ou indeferida de acordo com as decisões do Gestor Municipal, juntamente com a Profissional de Serviço Social. (CURRALERO et al., 2010).

Nesse âmbito, o Programa Bolsa Família vem sendo considerado um dos componentes fundamentais da rede de proteção e promoção social, por integrar com outras políticas públicas a fim de proporcionar oportunidades às famílias pobres desenvolver suas aptidões, através da sua inclusão social e oferta de cursos voltados para geração de trabalho e renda nos CRAS, dentre outras ações para que possam melhorar suas condições de vida e ficar em situação mais satisfatória do que aquela que estava antes de ser beneficiária pelo programa. (CUNHA, 2009)

Como podemos perceber MDS (2008, p. 54) vamos encontrar o seguinte esclarecimento:

Os serviços de proteção social básica e especial prestados às famílias e situação de vulnerabilidade e risco podem incluir o atendimento às famílias que recebem transferência de renda. Esta articulação evidencia a integração de serviços e benefícios, que atualmente, se constituem num binômio de proteção social eficiente. Por exemplo: o não cumprimento das condicionalidades pode indicar uma situação de risco, ou seja, estas famílias necessitam de um acompanhamento dos serviços prestados pela proteção básica e/ou especial.

Nessa perspectiva, conclui-se que, o PBF articulado com outras políticas vem se desenvolvendo ao longo dos anos, como umas das principais estratégias no combate à pobreza e das desigualdades sociais, pois não se limita apenas na distribuição de um benefício financeiro, por fornecer subsídios para as famílias em situação de vulnerabilidade tenham acesso aos seus direitos básicos como forma de compensação. Como também, vem sendo considerado uma das alternativas de intensificação do Sistema de Proteção Social da atualidade.

4.2 O controle social

A Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Escola define que “A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social” (artigo 8º).

A dimensão do controle social corresponde ao acompanhamento das ações, fiscalização da destinação e prestação de contas dos recursos financeiros, implementação de ações intersectoriais, proposição de novas estratégias, avaliação de sua efetividade e todas as práticas que visem garantir sua função pública nos objetivos que foram estabelecidos.

A efetivação do controle social pressupõe a participação popular em todos os níveis de decisão. Sendo diretrizes que devem orientar as relações entre Estado e Sociedade Civil, definidas na Constituição Federal, a descentralização e a participação popular podem ser orientadas na direção da democratização das relações sociais e ampliação da cidadania.

Neste sentido, os espaços públicos dos Conselhos tem exercido uma função de fazer emergir as contradições e deliberar sobre os aspectos referentes à respectiva política. No caso do Programa Bolsa Família, a Lei que o cria definiu a existência de um Conselho Gestor Interministerial, “...como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República...” (Lei nº 10.836, artigo 4º). O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei, criou o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo art. 4º da Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e na Lei 10.869, de 13

de maio de 2004, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. (artigo 5º).

O caráter e vinculação do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família alterou-se entre a Lei de sua criação, de 09 de janeiro de 2004, e o Decreto de sua regulamentação, de 17 de setembro de 2004. De 'órgão de assessoramento' passou a 'órgão colegiado de caráter deliberativo', de vinculado à 'Presidência da República', passou a estar 'vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome'. Este aspecto é relevante e evidencia a dinâmica interna do Programa e uma tendência à sua implementação no contexto da Política de Seguridade Social.

A Lei que cria o Programa prevê que tanto o controle social quanto a participação popular "...serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento" (artigo 9º). O Decreto define "...um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade" (artigo 29). Ainda estabelece que o conselho deve ser composto por integrantes das áreas de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar, criança e adolescente e por outras áreas que o município julgar conveniente, garantindo a necessária articulação intersetorial nas ações.

O Decreto faculta ao Município a criação do conselho quando define que "Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no parágrafo 1º" (artigo 29, parágrafo 2º).

Este aspecto possui duas dimensões a serem consideradas. A primeira diz respeito ao grande número de conselhos de gestão de políticas públicas existentes no âmbito municipal. Considerando que 73% dos municípios brasileiros são municípios de pequeno porte com até 20.000 (vinte mil) habitantes, e a frágil organização da sociedade civil na maioria deles, a constituição de mais um conselho pode não ser recebida como processo democratizador, mas sim como

aumento da burocracia, ao mesmo tempo em que sua execução pode servir a interesses e práticas patrimonialistas.

O segundo refere-se a existência dos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS como órgãos deliberativos, paritários e com a presença das diferentes áreas no segmento governamental, vinculados à estrutura das Secretarias Municipais de Assistência Social. Os CMAS's foram instituídos pela LOAS e começaram a ser implantados no país a partir de 1994. Nestes 10 anos tem sido feito um esforço de garantir este espaço público e de fortalecê-lo no processo de democratização das relações sociais. Talvez uma tendência nos municípios de pequeno e médio porte seja alocar no CMAS as atribuições de controle social do Programa Bolsa Família.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com os resultados do estudo pode-se perceber que, embora o Programa Bolsa Família que é um Programa de Transferência de renda possa contribuir para amenizar a condição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, somente essas ações, focalizadas e seletivas não garantem a estas pessoas beneficiadas uma porta de saída efetiva da condição de pobreza e desemprego que permeiam o universo em que vivem.

Diante desta realidade, os programas de transferência de renda não podem substituir as políticas públicas na área de educação, saúde, emprego e assistência social, pois é através delas que se pode reduzir as desigualdades sociais e o intenso processo de pauperização oriundo do capitalismo, e produzir resultados positivos a médio e longo prazo.

Entretanto, vale ressaltar que foi perceptível na pesquisa que o alívio imediato da pobreza é hoje o resultado mais expressivo do Programa Bolsa Família, em todo o Brasil que é garantido por meio do acesso da família à renda.

Os desafios para conclusão desta pesquisa permearam universos iguais marcados pela pobreza e pela exclusão. Os estudos poderão contribuir para superar a atual situação da efetivação do programa Bolsa Família, desde conscientização por parte de quem oferta esse programa em informar e esclarecer sobre o funcionamento do mesmo e até facilitar que as famílias ao saber dos objetivos cumpram melhor as condicionalidades para acesso ao benefício.

Por fim, destacamos que embora se reconheça o mérito e o efeito distributivo do Bolsa Família, na amenização da pobreza, a focalização das suas ações no combate à pobreza, sem integração com outras políticas que atendam as necessidades básicas da população e que não forneçam bens e serviços públicos de qualidade e informação, pode provocar o enfraquecimento da consolidação da cidadania, já comprometida devido o enfraquecimento dos movimentos sociais.

Concluimos a pesquisa ressaltando a importância de outros pesquisadores realizarem estudos nessa área, buscando a melhoria da política básica, nas três esferas do governo, procurando demonstrar as contradições desses programas e seus limites pela ótica de quem os recebem sem desconhecer o significado deles para a população beneficiária e para aqueles que ainda buscam a sua inclusão

REFERÊNCIAS

ÁLVARES, Sonia Leguizamón. **Trabajo y producción de la pobreza em Latinoamericano y el Caribe**. Buenos Aires: Clacso Libros, 2005.

ANANIAS, P. **Transferir renda e superar a pobreza**. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo-SP, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/artigos/transferir-renda-e-superar-a-pobreza>. Acessado em: 09/03/2015.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? : Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 15º ed. São Paulo: Cortez, 2011

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2º ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e histórias**. 9º Ed.-São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº. 1 a 6/94**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

Brasil. Medida provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003. **Cria o Bolsa Família**.

Brasil. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. **Institui o Programa Bolsa Família**.

Brasil. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta o Programa Bolsa Família**.

Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família**. Brasília; 2006

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome- MDS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania- SENARC. **Manual do Entrevistador**. 1º Ed. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem Populacional**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 04 de Out. de 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Lei nº. 8.742 de dezembro de 199

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº. 109, 2009.

_____. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 06 de mar. de 2012.

_____. **Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS e do Programa Bolsa Família- PBF.** Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social.** Brasília, 2009.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004.** Instituído o Programa Bolsa Família.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil.** In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO. Brasília, 2009.

CUNHA, Rosani. **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil.** In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO. Brasília, 2009.

CURRALERO, Cláudia Baddini, et al. **Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios.** Costa, Jorge Abrahã (Org.); Modesto, Lúcia. Brasília, IPEA, 2010, v.1.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência social.** 12 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6º. ed.- 3º reimpr.- São Paulo: Atlas, 2012.

JACCOUD, Luciana. **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil.** In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO. Brasília, 2009.

MDS – **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Bolsa Família. Brasília. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 28. Outubro. 2012.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Águias. **Servindo a dois senhores: as políticas no governo de lula.** Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a03.pdf>>

NASCIMENTO, E. P. (1995). **Modernidade ética: um desafio para vencer a lógica perversa da exclusão.** Proposta, Ano 23, no. 65, junho. Rio de Janeiro, FASE.

PEREIRA, Potyara A. **Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social.** Revista Temporalis, ano 3, n. 3, jan./jun. 2001.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. **Capitalismo em crise: Políticas Sociais e Direitos.** In: BOSCHETE, Ivanete. (Orgs), et al São Paulo: Cortez, 2010.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho**, um estudo sobre a moral dos pobres. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

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

SILVA, Marcela Mary José da (Org.). **Serviço Social na Educação: Teorias e Práticas**. Campinas, S.P.: Papel Social, 2012.

SILVA, Maria Ozamira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6º ed. Ver. Atual-São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da (Org.); LIMA, Valéria Ferreira Santos Almeida. **Avaliando o Bolsa Família, unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SIMMEL, G. **Les pauvres**. Paris: PUF, 2005

SOUSA, Rômulo Paes. **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO. Brasília, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. **Exclusão social abaixo da linha do Equador**. In: Vêras, Maura Pardine Bicudo; SPOSATI, Aldaíza; Kowarick, Lúcio. **O Debate com Serge Paugan. Por uma Sociologia da Exclusão Social**. São Paulo: EDUC, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. **Pobreza e cidadania no Brasil contemporâneo, um comentário do relatório da comissão mista especial da câmara e do senado**. In: Serviço Social & Sociedade, n. 63, ano XXI, jul. 2000.

VIEIRA, Ana. **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO. Brasília, 2009.

WANDERLEY, L. E. W. **A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho. Os enigmas do social**. In: BELFIOREWANDERLEY, M., BÓGUS, L., YASBEK, M.C. (orgs.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUCA. 2ª ed. 2000.