

FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA

CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

REGIANE DA SILVA FREITAS

WANDELLA FERNANDES CORREIA

**O DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS RESIDENTES NO
BAIRRO ESPERANÇA INHAPIM-MG**

CARATINGA

2016

FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA

CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

REGIANE DA SILVA FREITAS

WANDELLA FERNANDES CORREIA

**O DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS RESIDENTES NO
BAIRRO ESPERANÇA INHAPIM-MG**

**Projeto de Monografia apresentado ao Curso de
Serviço Social das Faculdades Doctum de Caratinga,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Serviço Social.**

Área de Concentração: Políticas públicas.

Orientador: Prof.^a Renata Ribeiro Paiva.

CARATINGA

2016

TERMO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DO TRABALHO

O descumprimento das condicionalidades do programa Bolsa Família: Uma análise das famílias beneficiárias residentes no bairro esperança de Inhapim/MG

Por
Regiane da Silva Freitas e Wandella Fernandes Correia

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi apresentado perante a Banca de Avaliação composta pelos professores Lívia Maria Siqueira Fernandes , Renata de Souza Ribeiro Paiva e Sônia Gomes de Freitas , às 17:40 horas do dia quatorze de dezembro de 2016, como requisito parcial para a obtenção do título de Assistente Social . Após a avaliação de cada professor e discussão, a Banca Avaliadora considerou o trabalho Aprovado, com a qualificação _____

Trabalho indicado para publicação: ()SIM ()NÃO

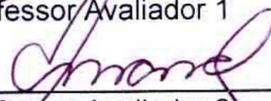
Caratinga, de de 20.....



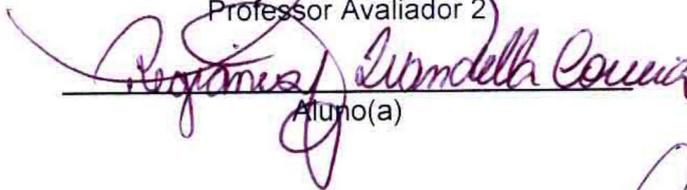
Professor Orientador e Presidente da Banca



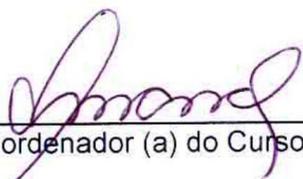
Professor Avaliador 1



Professor Avaliador 2



Aluno(a)



Coordenador (a) do Curso

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradecemos a Deus por cuidar de nós, dando forças para chegarmos até aqui, enfrentamos desafios, medos, inseguranças, mas graças a Ele tudo foi superado.

Agradecemos as nossas famílias pelo o apoio e incentivo nessa caminhada de quatro anos, em especial nossas mães que sempre esteve conosco em todos os momentos.

Aos professores que estiveram conosco nesses anos em especial a Renata, Sônia e Lívia obrigada por tudo, por ter paciência conosco, por ser exemplos de competência, sabedoria, e de mulheres batalhadoras que nunca desistiram de seus objetivos, vocês fazem parte das nossas vidas, aprendemos muito com vocês, que Deus continue sempre iluminando vocês.

Aos nossos amigos que nos apoiaram e estiveram conosco, vocês fazem parte da nossa história, em especial a duas pessoas que amamos muito Rafaela e Lorena, da faculdade para toda a vida, nós dias tristes e felizes sempre estávamos juntas, nosso muito obrigado por tudo, valeu a pena cada momento.

EPÍGRAFE

“Um dos maiores desafios que o Assistente Social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direito, a partir de demandas emergentes no cotidiano. Enfim, ser um profissional propositivo e não executivo.”

(IAMAMOTO)

RESUMO

O presente trabalho visa destacar as condicionalidades do Programa Bolsa Família que têm como objetivo a vinculação com as demais políticas públicas, como educação, saúde e assistência social. Vale destacar que, à medida que os beneficiários não cumprem com as condicionalidades, são aplicadas advertências que podem causar repercussão nos benefícios, chegando até o cancelamento do mesmo. Essas advertências são gradativas e variam conforme o histórico de descumprimento da família. O trabalho busca evidenciar os avanços dentro das Políticas Sociais, analisar as políticas de Assistência Social enquanto política inserida no campo de direitos e estudar as famílias inseridas aos programas de transferência de renda cujo Programa Bolsa Família. O programa referido foi criado pelo Governo Federal com finalidade de combater a pobreza e a desigualdade de renda no Brasil. Para o recebimento do Programa Bolsa família é dever das famílias beneficiárias assumir e cumprir com as condicionalidades exigidas pelo mesmo. No entanto, as condicionalidades a serem cumpridas do programa têm como efetivação de direito sociais. Para o desenvolvimento do estudo foi realizada uma pesquisa quantitativa, com uma amostra representativa dos beneficiários do Programa Bolsa Família do bairro Esperança do Município de Inhapim, tendo como finalidade analisar os motivos que levam as famílias a descumprirem as condicionalidades impostas pelo programa. Pois as famílias que se encontram com dificuldade em cumprir com as condicionalidades, podem ter o benefício bloqueado ou até mesmo cancelado.

Palavras-chaves: Bolsa Família; Condicionalidades; Distribuição de Rendas; Programas Sociais; Redução da Pobreza.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAPs - Centro de Atenção Psicossocial

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS - Centros de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializada em Assistência Social

FHC - Fernando Henrique Cardoso

IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

ONGs - Organizações não governamentais

PBF - Programa Bolsa Família

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
I CAPÍTULO – AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: SUA GÊNESE E A INTERFACE COM OS DITAMES NEOLIBERAL	11
1.1. O surgimento das políticas sociais brasileiras e seu desenvolvimento.	11
1.2. A Centralidade da Política de Assistência Social no Campo da Seguridade Social Brasileira: uma política pública de direito social.	21
1.3. A pobreza como expressão da questão social: a realidade brasileira	30
II CAPÍTULO - OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO À POBREZA.....	36
2.1. Os programas de transferência de renda no Brasil como estratégia de combate à pobreza: Um estudo do Programa Bolsa Família.....	36
2.2. O Descumprimento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família: Uma análise das famílias beneficiárias residentes no bairro Esperança no Município de Inhapim-MG.....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
ANEXOS	70

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de TCC se constitui como um dos requisitos para obtenção do título de bacharelado em Serviço Social pelas Faculdades integradas de Caratinga (FIC), abordando O descumprimento das condicionalidades do programa bolsa família: uma análise das famílias beneficiárias residentes no bairro esperança no Município de Inhapim – MG. O referido estudo surgiu através da experiência vivenciada no campo de estágio por nós alunas, onde se levantou o “problema”, e o mesmo se materializou em objeto de estudo.

Iniciaremos o presente estudo abordando o surgimento das políticas sociais brasileiras e seu desenvolvimento, diante desse contexto os programas de transferência de renda como estratégia de enfrentamento a pobreza, as políticas sociais surgem como um mecanismo de controle sobre a classe trabalhadora, tendo como marco a Constituição Federal de 88. No contexto neoliberal surgem então os programas de transferência de renda com vistas à redução dos direitos sociais e a ampliação da alienação social, através do repasse financeiro em detrimento ao alargamento dos direitos sociais.

No primeiro capítulo abordaremos as políticas sociais no brasil: sua gênese e a interface com os ditames neoliberal. A sua origem e evolução mostra a política social no seu processo histórico, discussão acerca da mudança na base estrutural do capitalismo, onde o processo de desenvolvimento das políticas sociais está arraigado o contexto social dos períodos políticos vivenciados no Brasil.

No segundo capítulo analisaremos os programas de transferência de renda como mecanismo de enfrentamento à pobreza. O Programa Bolsa Família foi uma unificação dos outros programas existentes anteriormente, foi elaborado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mas somente implantado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O mesmo coloca condicionalidades as famílias beneficiarias, que são compromissos com a saúde, educação e assistência social, quando as famílias não cumprem ocorre as advertências que são o bloqueio e até mesmo o cancelamento do benefício.

Sendo assim, em uma sociedade dita neoliberal, programas como o Programa Bolsa Família, por seu caráter seletivo, focalista, não consegue garantir a melhoria das condições de vida de todas as famílias.

CAPÍTULO I – AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: SUA GÊNESE E A INTERFACE COM OS DITAMES NEOLIBERAL

1.1. O surgimento das políticas sociais brasileiras e seu desenvolvimento.

As políticas sociais se originam como um processo social, com os movimentos do capitalismo como a Revolução Industrial, as lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sua origem relaciona-se aos movimentos de massa socialmente democratas, com a formação dos estados-nação na Europa Ocidental do final do século XIX, porém sua expansão se dá na transição do capitalismo concorrencial¹para o capitalismo monopolista.²

As políticas sociais no Brasil estão relacionadas às condições vivenciadas pelo País em níveis econômico, político e social. Elas são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, em alguns momentos, em outros como conquistas dos trabalhadores, ou como doação das elites dominantes, e ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão. (FALEIROS, 1991, p.85)

O estudo das políticas sociais é marcado pela necessidade de pensar as mesmas como “concessões ou conquistas”, na perspectiva marxista (PASTORINI, 1997, P.85), a partir de uma ótica da totalidade. Dessa forma, as políticas sociais são entendidas como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força. Surgem como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora”

¹Capitalismo concorrencial fase do capitalismo que teve início com aparecimento de máquinas movidas por energia não humana. Inicia-se na Inglaterra com a máquina a vapor, por volta de 1746 e finda com o início dos monopólios (BEHRING, 2006, p.32)

² Capitalismo monopolista presencia-se a rápida urbanização da sociedade e o crescimento acelerado do ritmo econômico e social, há uma maior necessidade de serviços governamentais. (BRAVERMAN, 1977, p.03)

(MONTAÑO, 2007, p.39). A política social era usada para manter a ordem social, o governo utilizava essas políticas como uma medida governamental, fazendo com que a população acreditasse que o governo se preocupava com as camadas mais pobres da sociedade.

Diante de um país marcado por uma economia voltada para agro exportação, com a produção de café responsável por 70% do Produto Interno Bruto - PIB, tornou-se necessário iniciativas como a implementação da Lei Eloy Chaves em 1923. Esta lei instituiu a Caixa de Aposentadorias e Pensão de Assistência e Previdência dos Ferroviários, inaugurando todo um modelo de organização da seguridade social no âmbito da proteção ao trabalhador, restrito a um pequeno número de categorias profissionais organizadas.

Data de 1923 a instituição no Brasil, por iniciativa do poder central, das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), primeira modalidade de seguro para trabalhadores do setor privado. Registre-se tão somente, que o seguro de acidentes de trabalho já havia sido instituído em 1919. As CAPs, organizadas por empresas, por meio de um contrato compulsório e sob forma contributiva, tinham como função a prestação de benefícios (pensões e aposentadorias) e assistência médica a seus filiados e dependentes. (CONH, 2001, p.14)

As CAPs eram organizadas por empresas ou categorias profissionais, seu sistema básico era o de capitalização coletiva, financiada de forma tripartite pelos trabalhadores e empregadores. “As CAPs formam as originárias da previdência social brasileira, junto com os Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAPs), sendo o dos funcionários públicos o primeiro a ser fundado, em 1926”. (BERHRING, 2006, p.80)

No decorrer dos anos foram acontecendo várias conquistas e também vários desafios. A crise de 1929 refletiu ao Brasil de forma oportuna para a classe trabalhadora, tendo em vista que nesse momento as oligarquias cafeeiras estavam enfraquecidas com a paralisação do mercado mundial, assim as oligarquias do gado e do açúcar que estavam fora do domínio do café, aproveitaram para estabelecer suas relações e modificar a economia Brasileira, denominando a chamada “Revolução de 30”.

A revolução liberada na década de 30 por Getúlio Vargas mudou o bloco de forma heterogênea, direcionando a política no sentido de transformar as relações Estado-Sociedade para a integração do mercado interno e desenvolvimento da industrialização, mantendo, ao mesmo tempo, a economia de exportação de produtos agrícolas, sem romper a dependência dos países centrais. (FALEIROS,1991, p.14)

E relevante ressaltar que anterior a revolução de 30 as políticas sociais se apresentam fragmentadas e emergenciais tal período denominado de “Período Laissezfariano”³, sendo as mesmas complementadas por ações desarticuladas e seletivas de cunho filantrópico.

A partir da década de 30 as políticas sociais destinaram-se a alcançar os objetivos de regulação dos conflitos surgidos no novo processo de desenvolvimento econômico e social do país e de legitimação política do governo. Neste período, o país seria palco de importantes transformações no papel desempenhado pelo Estado para a proposição de alteração no campo de direitos sociais no Brasil. A questão social seria traduzida, gradativamente, para o centro da ação política do Estado. A forma de operar tal mudança estaria estreitamente associada aos novos mecanismos de organização do poder

A égide histórica das políticas sociais brasileiras ou o denominado Período Populista/Desenvolvimentista traça em suas vertentes marcas contundentes com o desenvolvimento econômico. Vargas destitui a hegemonia do café, colocando em xeque o poder do setor industrialista e outras oligarquias agrárias.

A produção legislativa a que se refere o período de 1930/43 e fundamentalmente a que diz respeito a criação dos institutos de

³E expressão-símbolo do liberalismo econômico, na versão mais pura de capitalismo de que o mercado deve funcionar livremente, sem interferência, apenas com regulamentos suficientes para proteger os direitos de propriedade (PEREIRA, 2006, p.36-37)

aposentadorias e pensões de um lado, e de outro, relativa a legislação trabalhista, consolidava em 1943. Se essa e, de fato, a inovação mais importante, o período e também fértil em alterações nas áreas de políticas de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de nacionalização das políticas sob a forma de centralização do executivo Federal, se instrumentos institucionais e administrativos de algumas competências típicas da organização federativas do país. (DRAIBRE, 1989, p.53-78)

Em 1933, o modelo de Caixas de Aposentadorias e Pensões foi substituído pelo IAPs- Institutos de Aposentadorias e Pensões. O modelo das IAPs representou uma expansão de cobertura, no sentido de procurar vincular aos Institutos boa parte dos trabalhadores urbanos formais e autônomos, mas alguns segmentos do próprio mercado formal de trabalho não estavam sendo cobertos.

Neste mesmo período, era grande a instalação popular tendo em vista o agravamento da questão social pelo desenvolvimento capitalista em fase da pauperização da classe trabalhadora. Isso devido à industrialização após a 2ª Guerra Mundial que acarretou a ampliação do mercado interno de forma concentradora e excludente. (MESTRINER, 2001, P.152) afirma que “O estado passa a exercer um sistema de dupla regulação; aos trabalhadores do mercado formal pela Previdência Social e ao exército industrial de reserva pela via da benemerência e de filantropia”.

Em 1940 foi o período no qual o Estado iniciou linhas de atuação como os programas de enfrentamento à pobreza realizada na época, novos programas apresentavam-se fortemente condicionadas por uma concepção assistencialistas o que resultava em ações pontuais, distintas das populações que não possuíam acesso aos serviços demandados por suas carências, originadas da nova situação de desenvolvimento do país.

Portanto, consolida-se nos primeiros anos da década de 40, a Era Vargas, onde teve o surgimento de novos grupos sociais, um rápido crescimento das cidades e novas roupagens da relação capital e trabalho, entre outros, fazendo com que o Estado realizasse políticas sociais, assumindo a responsabilidade pela gestão e execução de uma legislação trabalhista e sindical de maneira que pudesse conter as mobilizações decorrentes de um novo modelo de sociedade que se consolidava dentro do capitalismo emergente de caráter urbano. Houve um “pacto social”

promovido pelo Estado onde pudesse arbitrar as relações entre a classe trabalhadora e o Estado utilizando das políticas sociais para obter esse acordo.

Getúlio Vargas, chefe do governo de 1930 a 1945 e de 1950 a 1954, colocava em seus pronunciamentos a ideia da colaboração entre patrões e empregados para apresentar suas políticas sociais. Segundo ele, tais políticas viriam diminuir as questões, as disputas e os conflitos entre empregadores e empregados pela garantia de uma “proteção social” em caso de perda de trabalho. (FALEIROS, 1991, p.13-14)

A revolução liderada por Getúlio Vargas mudou o bloco de poder e mesmo de forma heterogênea, direcionou a política no sentido de transformar as relações Estado/Sociedade para a integração do mercado interno e desenvolvimento da industrialização, mantendo ao mesmo tempo a economia da exportação de produtos agrícolas, sem romper a dependência dos países centrais.

Getúlio Vargas através de sua política trabalhista buscava controlar as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social. Falava explicitamente em substituir a luta de classes pela colaboração de classes.

O modelo getulista de proteção social se definia, em comparação com que se passava no mundo, como fragmentado em categoria, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca de controle social das classes trabalhadoras. Dirigentes de instituto foram cooptados pelo poder numa troca de favores, o que fez com que se caracterizasse esse modelo de corporativismo, por levar em conta mais a relação personalizada do presidente ou do ministro com dirigentes sindicais, as relações de garantia da cidadania. Vargas governou sob a ditadura (Estado Novo), após o golpe de 1937 até 1945, quando foi derrubado militarmente(...) (FALEIROS, 2000, p.44)

Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), coordenada pela primeira-dama Darcy Vargas, tinha como objetivo atender às famílias de pracinhas envolvidas na guerra. No ano de 1943, é editada a CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), que articulou a categoria dos trabalhadores junto ao Estado, através do Ministério do Trabalho como já relatada anteriormente. Vargas objetivava com esta

política trabalhista conquistar o apoio das massas populares ao governo. Tal política paternalista buscava ainda anular a influência de esquerda, desejando transformação do operariado num setor sob seu controle, para ser usado pelo jogo do poder.

Cabe ressaltar que ainda neste contexto as políticas sociais eram utilizadas como instrumento de integração política que não pratica acabava dando espaço ao aumento da pobreza e a reprodução das desigualdades sociais.

Ainda em 43, foi implementado no Brasil segundo a ideologia de Keynes⁴ o Plano Beveridge⁵ que vem consolidar uma ampliação da seguridade social à classe trabalhadora atribuindo-lhe direitos a novos benefícios tais como salário família, seguro desemprego, etc. Determina também a universalização dos direitos sociais destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condicionamentos, mas garantindo – se o mínimo a todos.

A partir de 1946, devido à democracia populista, que se transforma num poderoso instrumento de cooptação da classe assalariadas pelo poder instituído e ainda como processo de intensa mobilização e luta dos trabalhadores na busca de forma de organização não verticalizados, transforma-se o controle da Previdência Social num importante elemento de reivindicações desses setores, que demandam o controle do IAPS (Institutos de Aposentadorias e Pensões). E em meados de 1950, devido ao ritmo acelerados da industrialização, todos os sistemas previdenciários cresce em volume de recurso, em apuro institucional em clientela a ser atendida.

No Período de 1953 inicia-se no país a crise do petróleo onde Getúlio Vargas começa uma campanha pela nacionalização total do petróleo com o slogan o “petróleo é nosso”, o que culminou a criação da Petrobras. Porém a distribuição do produto permaneceria com as empresas privadas, com isso houve um acelerado

⁴O Keynesianismo é uma teoria econômica do começo do século XX, baseada nas ideias do economista inglês John Maynard Keines, que defendia a ação do estado na economia com o objetivo atingir o pleno emprego. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.5-24)

⁵O Plano ou Relatório Beveridge, foi encomendado em 1941 pelo Governo da Inglaterra, pois pretendia buscar maneiras para se reerguer pós 2ª guerra mundial. O Plano Beveridge foi escrito por Willian Beveridge (economista e reformista social), que buscava um sistema de seguro social. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.32)

processo de modernização do país provocando uma grande onda migratória do campo para as cidades, fazendo surgir um expressivo número de trabalhadores urbanos. Em 1960 houve a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que definia a unificação dos benefícios dos vários institutos, pondo ordem em mais de 300 leis e decreto referentes à previdência social. A LOPS incorporou os autônomos a previdência social, definiu um período mínimo de contribuições de cinco anos para uma aposentadoria e a idade de 60 anos para mulheres e 65 para os homens.

A LOPS é promulgada sob forte pressão dos trabalhadores, que passavam a exigir eficiência dos trabalhadores, que passavam a exigir eficiência do sistema previdenciário, coisa impossível, dados seu perfil organizacional e sua lógica mais geral. Ela representa a plena maturação de um ciclo, destacando-se entre suas cicatrizes profundas enquanto seguro social, reafirmação da reduzida participação dos trabalhadores na gerencia e controle dos Institutos. Cristaliza-se assim o vínculo fundamental da Previdência Social como processo de acumulação, a parti dos anos 60 ela perde gradualmente importância como fonte de recursos para investimentos em setores básicos da economia para servir ao controle da capacidade produtiva da força de trabalho empregada. (COHN, 2001, p.21)

Diante desse contexto, o objetivo do Estado é manter a exploração da força de trabalho e também controlar a grande massa dos trabalhadores para garantir a força de trabalho, produção e reprodução do capital e a manutenção dos lucros para dar continuidade à dinâmica capitalista. Neste cenário estão os dominados exércitos industriais de reserva que são essenciais para a manutenção do próprio capital, ou seja, são trabalhadores que não estão inseridos no mercado de trabalho.

A existência da força de trabalho e a garantia de sua rápida reprodução eram pré-requisitos para a expansão do capital, pois o processo de trabalho era o principal meio de expandir valor. Ampliar a classe trabalhadora significativa, portanto, ampliar as possibilidades de expansão do capital. Por outro lado, uma oferta abundante de mão-de-obra permita aos donos do capital um mecanismo que se tornou verdadeiro símbolo do capitalismo em sua fase industrial, a concorrência entre os trabalhadores. (MARTINELLI, 1994, p.61-76)

Em 1964, é instaurado o regime militar, onde o modelo de intervenção estatal perdeu o caráter populista, assumindo posições diferentes com relação às políticas sociais. Neste período o país se desenvolveu economicamente com expansão da produtividade, modernização da economia e entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado. O golpe militar de 1964, aliando trabalhadores e demais segmentos da sociedade civil do cenário político oficial e coordenando-se à condição de resistência à força do Estado.

No ano de 1966, foram unificados os institutos de previdência em um único organismo dentro da política centralizadora do Governo Federal. Denominado Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) onde a administração ficou nas mãos dos tecnocratas sendo feitos convênios entre INPS e grandes empresas para que o trabalhador fosse atendido no local de trabalho.

A partir da década de 70, aconteceu uma grande crise no modo de produção capitalista, ocorrendo um intenso período de recessão, abalando fortemente o mundo do trabalho, repercutindo em profundas alterações nas relações de produção. Essas transformações afetaram a classe trabalhadora através da precarização das condições de trabalho. De acordo com Marilda Vilela Iamamoto no atual quadro recessivo da economia mundial, as lutas sindicais são fragilizadas e a defesa do trabalhador dificultada diante do crescimento das taxas de desemprego. (IAMAMOTO, 1998, p.31).

No início da década de 80 é marcado pelos sinais do colapso do milagre e ressurgimento da organização da classe trabalhadora contra o regime vigente que nesse período esteve neutralizado devido aos instrumentos repressivos e a estratégia política de cooptação das frações mais organizadas dos trabalhadores. Ocorre ainda a chamada crise fiscal, que na concepção governamental, é decorrente dos gastos resultante da expansão das políticas sociais. Ainda nesta década ocorre o período de lutas pelas eleições diretas⁶ pelo fim da ditadura militar, marcado também pelo processo de redemocratização e do debate político acerca da reestruturação das

⁶A eleição é direta quando os ocupantes dos cargos legislativos e executivos são escolhidos pelo voto dos eleitores - e não por um colégio ou assembleia. (RODRIGUES, 2003, p.03-08)

políticas sociais, que ganha maior importância durante este processo, resultado na elaboração da Constituição Federal de 1988.

As políticas sociais tornaram-se centrais, nessa década, na agenda de reformas institucionais que culminou com a promulgação da constituição Federal de 1988. Nesta constituição, a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de “direitos sociais”, “universalização”, “equivalentes” “descentralização política -administrativa”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram, de fato a constituir categorias-chaves norteadas na constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país. (PEREIRA, 2006, p.152)

Portanto, a Constituição Federal de 1988 configurou o cenário no qual as políticas sociais obtiveram ascensão devido à ampliação da cobertura dada aos direitos sociais se configurando como direito do cidadão e dever do Estado. A Seguridade Social passa a ser estabelecida como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência assistência social, como indica o Capítulo II, artigos 194 a 204 da Constituição Federal.

“A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta [...] mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais”: I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; II - dos trabalhadores e III - sobre a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, art. 195. CF/1988). Além disso, também foi facultada a possibilidade de criação, por lei, de outras fontes de financiamento, a partir do que prescreve o artigo 195, § 4º (BRASIL, CF/1988), como é o caso, por exemplo, da CPMF “que teve sua arrecadação vinculada aos gastos com saúde” (ROCHA, 1997, p.19)

A eleição de 1989 para Presidente da República deu vitória a Fernando Collor de Mello, onde as reformas do Estado começaram a desregular a economia, dando espaço a abertura do mercado e a tentativa de diminuir a inflação. As políticas sociais não tiveram espaço no projeto político de Collor, desencadeando com medidas sociais fragmentada, resgatando os trabalhos assistenciais.

Com o novo governo mais voltado para as políticas internas dá-se uma trégua nas reformas do Estado e no controle da inflação com a adoção da nova moeda brasileira, o Real. Também no campo da assistência social, houve a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei 8.742/93, que foi considerado uma reformação do papel do Estado, frente às mazelas sociais existentes no país, e às fragmentações das ações frente à situação de vulnerabilidade em que muitas famílias se encontram.

Em 1995, com governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a nova gestão política pré-anunciava suas principais metas saúde, educação, moradia e segurança, através de contornos neoliberais⁷ e um Estado “modernizado”. Cabe ressaltar, que o Plano econômico chamado no Brasil de “Plano Real” era a consolidação da sistemática política global, surgido com o projeto neoliberal que vem com a proposta de conter a inflação liberando o mercado às privatizações, desresponsabilizando o Estado seu papel frente às mazelas sociais, dando espaço voluntariado e à solidariedade, através das ONGs (Organizações não governamentais) e instituições privadas. O estado moderno de FHC privilegiou a camada burguesa do país que consumiu de maneira nunca antes vista, sendo que do outro lado, a classe trabalhadora sofria com as várias facetas do Plano Real e do descuido com as políticas sociais.

Todavia, a área social não ficou totalmente desprovida colocando na agenda governamental o Programa “Comunidade Solidaria”, criado através de Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro do ano de 2003, como mecanismo de combate à pobreza. A Comunidade Solidaria com suas medidas fragmentadas acabou reeditando as faces assistencialistas, deixando com que as políticas sociais padecessem na historicidade paternalista da era Vargas, desconsiderando os princípios norteadores da Constituição Federal de 88 que prevê a descentralização das políticas públicas, de direitos sociais consolidados, surgindo assim os programas de transferência de renda.

⁷Neoliberalismo é um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do estado na economia. De acordo com esta doutrina, deve haver total liberdade de comércio (livre mercado), pois este princípio garante o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país. (ANDERSON, Perry, 2008, p.9-23)

Cabe ressaltar que no Brasil o chamado “Welfare State” (Estado de Bem Estar)⁸ não se consolidou de fato como nos modelos de bem-estar, percebe-se que os sistemas de proteção social sempre foram precários e os direitos nunca foram assegurados universalmente consignando uma verdadeira regressão no Estado nesse sentido “() a proposta Neoliberal aponta como solução o desmonte do “Welfare State” e do estado de bem-estar social, promovendo o Estado mínimo isto implica uma redução dos direitos políticos, tudo em nome dos direitos civis (principalmente o direito à propriedade privada)”(PASTORINE, 2002, p.21).

1.2. A Centralidade da Política de Assistência Social no Campo da Seguridade Social Brasileira: uma política pública de direito social.

As primeiras iniciativas de benefícios previdenciários nasceram na Alemanha, no final do século XIX, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, elas surgiram após as greves e pressões dos trabalhadores. Surgiu o modelo bismarckiano⁹ que é um sistema de seguros sociais, suas características são semelhantes à de um seguro privado no que se diz respeito aos direitos, os trabalhadores recebem uma contribuição direta e o restante são dividido em prestações proporcional a contribuição efetuada. Cada benefício é organizado em Caixas, que são monitoradas pelo Estado, com a participação dos contribuintes, empregadores e empregados.

Na Alemanha e na França ainda predomina este tipo de gestão, com Caixas por modalidade de seguros. As centrais sindicais gerem as caixas, mas com forte intervenção e regulação estatal. No Brasil, essa conformação esteve na origem da previdência social, com as caixas de aposentadorias e pensões

⁸O bem-estar-social ou Welfare State baseia-se nos postulados do Estado como sendo neutro, da sociedade sendo representada pelo consenso entre os homens e o Estado, visando os objetivos de justiça e igualdade feita para alguns bens primários. (FALEIROS ,1987, p.02)

⁹O modelo Beveridgeano nasceu no ano de 1942 a partir do plano de Sir William H. Beveridge, em que se definiram os princípios de estruturação da Seguridade Social na Inglaterra, através de um sistema universal baseado na participação compulsória de toda a população. (JOSÉ OLYMPIO, 1943, p. 05)

(CAPs), organizadas por empresas. Essas foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por ramo de atividades, durante o governo Vargas. Os IAPs foram unificados no INPS em 1966. Os trabalhadores e empregadores foram sendo gradativamente excluídos da gestão, que se tornou estatizada e centralizada, embora continuem sendo os principais financiadores da previdência social. (MIRANDA, 2005, p.56)

Quando citamos Seguridade Social no Brasil, impossível não fazermos menção às políticas de assistência social, visto que, sem a mesma, não há de se falar em seguridade social ou segurança social e, até mesmo, em justiça social.

A política de Assistência Social¹⁰, ora vigente no Brasil, expressa a Assistência Social como um dos pilares do sistema de proteção social brasileiro, o que significa que a sociedade brasileira entende a pobreza como uma maneira diferente daquela que sempre havia permeando, Neste sentido, a pobreza deve ser enfrentada por meio de políticas públicas e não ações de benevolência ou favor, enfim significa que as ações de Assistência Social passam a operar sob a estrutura de uma política de Estado, mas nem sempre foi assim, e neste sentido, constitui-se uma conquista da sociedade brasileira.

A assistência é garantida pelo Estado, na concepção de políticas públicas. O provimento de bens e serviços como dever do Estado e o meio de não se reiterar o assistencialismo que é contraponto do direito, da provisão de assistência como proteção social ou seguridade social. Assistencialismo e assistência como a concessão de benesses, de doações e supõe sempre um doador e um receptor, que é transformado em dependente. O doador age como se fosse ele proprietário do bem que distribui a alguém e quer ganhar reconhecimento e a dívida de favor por isso. Na Brasil essa é uma prática historicamente entranhada no modo elitista de fazer política e, por isso, o assistencialismo é cúmplice política do clientelismo e da corrupção. (PEREIRA, 2006, p. 62-63)

¹⁰ Assistência Social, sem o mérito de outros campos de atuação profissional, pode ser apontada como área na qual a renovação crítica do serviço social brasileiro se fez mais evidente, pois foi aí que a vanguarda da categoria, num movimento de luta articulado nacionalmente, deu substantiva contribuição nos debates e articulações políticas para a elaboração de uma lei que, pela primeira vez no país, articula a assistência aos direitos sociais e aos patamares da justiça social. (BEHRING. 1995, P.19)

A assistência social historicamente abarca as camadas mais vulneráveis da sociedade, àquelas que sentem os efeitos da sociedade capitalista. Não por acaso, a busca de entendê-la, como uma política social no Brasil, emerge como uma das plataformas mais aguerridas de categorias profissionais que atuam diretamente com o enfrentamento das expressões da questão social.

A partir da Constituição Federal de 1934, direitos sociais como, a assistência médica e sanitária ao trabalhador e a gestante e tratada num capítulo sobre a ordem econômica e social. O que necessariamente não indica a garantia desses como direitos sociais construídos adquiridos. Aqui, o Estado utiliza-se das políticas sociais públicas como repressão e dos movimentos reivindicatórios trabalhistas. No ano de 1937, um novo período pode ser demarcado para aquele modelo inicial de organização das políticas sociais no país. Revogada a Constituição de 194, a nova Carta Constitucional apresentava grandes retrocessos no que tange as liberdades políticas e aos direitos sociais da população. Registra-se também na Constituição de 1937, encontra-se a limitação do direito a educação universal, a ampliação do controle estatal sobre a organização sindical trabalhista e a redefinição das ações de políticas sociais emergentes e de reafirmação da legislação social corporativa, incorporando de forma parcial.

No final da década de 1980, o Brasil passa a contar com um dispositivo constitucional que obriga o Estado a garantir um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, compreendido como Seguridade Social. A partir deste marco temos grandes avanços sucessivos e constantes conforme discorreremos. (SILVA. 2010, p. 03)

O primeiro passo importante para estabelecer a Assistência Social como política pública destinada ao conjunto dos cidadãos de nosso país está na Constituição Federal de 1988, em seu art., 194 estabelece a Assistência Social como que integra a seguridade social brasileira, juntamente com a saúde e a Previdência.

Foi somente com a Constituição de 1988 que as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e reestruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro. Apesar de ter um caráter inovador e intencional compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). (BOSCHETTI, 2004, p. 22)

A Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, instituído pela Constituição Federal de 1988. A partir de 1993 com a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social é definida como Política de Seguridade Social, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência Social, com caráter de Política Social articulada a outras políticas do campo social. A assistência social torna-se responsável em gerir as políticas sociais atuando no âmbito das necessidades dos excluídos. Nesse momento a seguridade social passa a ser estabelecida como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e a assistência social, como indica o Capítulo II, Artigos 194 a 204 da Constituição Federal.

A carta constitucional brasileira de 1988, ao consagrar a assistência social como uma das ações no conjunto da seguridade social, a define de certa forma, com complemento da previdência social. Nesse contexto ela se substitui a previdência junto aos necessitados, ou seja, ao sem vínculo formal de trabalho. Ela é dirigida aos cidadãos, do ponto de vista do capital. (SPOSATI, 1997, p.27)

Apesar do avanço na legitimidade das políticas sociais com a Constituição Federal de 88, a década de 1990 não se constitui em ambientes favorecedores à ampliação dos direitos sociais. As transformações nos padrões de acumulação capitalistas ocasionadas pelas inovações tecnológicas, à globalização¹¹ e as crises dos sistemas financeiros são responsáveis pela ocorrência de turbilhão de modificações no mercado de trabalho e na vida dos indivíduos. Como consequência

¹¹(...) a globalização não é um processo homogêneo ou de construção de condições de vida entre outros povos, de fato a globalização, é um processo heterogêneo sob muitos aspectos, o que estamos vivendo e a denominada globalização do capital que tem por fundamento os ideais neoliberais que transforma a sociedade em sociedade de riscos. O resultado é a exclusão social (SPOSATI, 199, p.65)

da globalização, destaca-se precarização nas relações de trabalho, aumento do desemprego estrutural¹², exigência de maior qualificação e o crescimento do mercado informal.

As mudanças citadas irão refletir diretamente na implementação das políticas sociais, especificamente na seguridade social. Através da implementação das políticas sociais nos deparamos com uma realidade geradora de problemas. Os direitos sociais assegurados (saúde, assistência e previdência social), através da Constituição Federal de 1988, têm como princípio a universalidade, porém, a sua implementação é restritiva quanto ao acesso dos trabalhadores a estes direitos.

No entanto a gestão pública implementada no Brasil, a partir dos anos de 1990, em que se destacam as experiências de gestão participativa em inúmeras cidades brasileiras, evidencia-se a participação da sociedade como uma dimensão vital no processo de construção da cidadania. Para Dagnino (1994), está implícita, nessa concepção, a ideia de “cidadania ampliada”, que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas em nossa sociedade. Certamente é nesse contexto de mudanças que surgem sinais da emergência de uma nova cultura política, vinculada à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 e à pluralidade de atores sociais com presença na cena pública brasileira nas três esferas de governo.

Nesse sentido, a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública ganha novos contornos e dimensões, com a inclusão de vários atores sociais no processo de deliberação pública. Trata-se de uma tendência que se contrapõe à forma centralizada e autoritária que, por mais de duas décadas, prevalecera na estrutura política brasileira. A partir desse marco, temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes e vitais para a revalorização da participação política e do poder local.

¹²O desemprego estrutural é aquele gerado pela introdução de novas tecnologias ou de sistemas e processos voltados para a redução de custos. Estes novos elementos afetam os setores da economia de um país (indústria, comércio e serviços), causando demissão, geralmente, em grande quantidade. (Singer, Paul2001, p.07)

Para consolidar a Assistência Social de acordo com os princípios fixados pela Constituição Federal de 88, foi criado no dia 07 de setembro de 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS.

A LOAS introduz um novo significado a Assistência Social enquanto política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS. (MESTRINER, 2001, p.206)

A LOAS institui benefícios, serviços, programas e projetos destinados ao enfrentamento da execução social dos segmentos mais vulneráveis e consolida a assistência social com direito, ao definir as seguintes diretrizes: descentralização político administrativa, municipalização, comando único, controle social e participação popular.

Vale ressaltar que a LOAS define a Assistência Social como “direito do cidadão e dever do estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais [...] através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

No entanto, a Constituição Federal de 1988, garante educação, moradia, saúde e lazer. A assistência social enquanto política pública exerce um papel de mediadora dessas relações de confronto e de conquista, sendo um instrumento do Estado para o enfrentamento das desigualdades sociais viventes, passando a ser um direito garantido na Constituição Federal de 1988. Contudo os principais objetivos da Assistência Social estão preconizados na LOAS em seu artigo. 203 diz:

- I - A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (BRASIL)

Observamos que dos cinco objetivos supracitados, temos os quatro primeiros de compreensão menos conflitante, pois são respaldados em ações efetivas e práticas do dia a dia do trabalho central da assistência social. No entanto, a quinta alínea, costuma gerar algumas discussões, pois, muitos a confundem com aposentadoria, o que está completamente equivocado, não havendo relação desta com o benefício previdenciário.

E, por derradeiro temos o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que foi a mais recente iniciativa com intuito de garantir a assistência social como direito de cidadania e dever do Estado.

O SUAS ¹³ foi criado em 15 de julho de 2005 pela Resolução nº 130 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira e em 6 de julho de 2011, a Lei 12.435 é sancionada, garantindo a continuidade do SUAS.

Aldaíza Sposati faz a seguinte consideração sobre o Suas:

A implantação do SUAS exige romper com a fragmentação programática. Exige separar a paralelismo de responsabilidades entre as três esferas de governo. Exige construir referências sobre a totalidade de vulnerabilidades e riscos sociais superando a vertente de análise segregadora em segmentos sociais sem compromisso com a cobertura universal e o alcance da qualidade dos resultados. (SPOSATI, 2004, p.173)

A implantação do SUAS vêm para organizar e reorganizar os serviços de proteção e atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade e riscos sociais, o mesmo foi o resultado da IV Conferência Nacional de Assistência Social em

¹³ SUAS: Sistema Único de Assistência Social, é um sistema público que organiza, de forma descentralizadas, os serviços sócios assistenciais no Brasil. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada. (MOTA, 2006, p.168.)

dezembro no ano de 2003, esse reordenamento de gestão da política vem materializar e regimentar diversas das conquistas da Lei Orgânica da Assistência Social. O SUAS universalizam os serviços fundamentais, possibilitando a oferta indissociável de serviços e benefícios, pois não é possível dissociar a prestação de benefícios dos serviços, sendo essencial a integração dos mesmos, culminando no objetivo de atuação dos programas sociais, que seja a gestão compartilhada, possibilitando desta forma a autonomia e força dos entes federativos. Assim, estados e municípios não são os operadores, mas sim cogestores de uma gestão compartilhada do Sistema Único de Assistência Social.

Vale ressaltar que o SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social, sendo elas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Os serviços de Proteção Social Básica se destacam;

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF;
- b) Serviço de Convivência e fortalecimento de vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. (BRASIL)

A Proteção Social Básica atua por intermédio de diferentes unidades. Dentre elas, destacam-se os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)¹⁴ e a rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos específicos, dentre eles, os Centros de Convivência para crianças, jovens e idosos.

Os serviços de Proteção Especial de Média Complexidade,

Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção e Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de liberdade assistida, e de Prestação de Serviços à Comunidade-PSC; d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. (BRASIL)

¹⁴ O Centro de Referência de Assistência Social - CRAS é uma unidade de atenção social básica, é responsável pela oferta de serviços às famílias, grupos e indivíduos, atuando na prevenção e riscos e no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (ANDRADE, 2010).

Neste sentido destacam os Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: (abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem, Residência Inclusiva; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. (BRASIL)

O Centro de Referência Especializada em Assistência Social (Creas) ¹⁵ é a unidade pública estatal que oferta serviços da proteção especial (média ou alta), especializados e continuados, gratuitamente a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Além da oferta de atenção especializada, o Creas tem o papel de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de assistência social e as demais políticas públicas.

Enfim, observa-se que a política da Assistência Social vem se desenvolvendo no decorrer dos anos e a cada dia sendo melhor regulamentada para garantir a aplicabilidade dos direitos e deveres, no intuito evoluir a cada dia a justiça social no Brasil.

É fato que há muito a evoluir ainda, visto que, apesar de existir uma legislação que seja aparentemente perfeita, a aplicabilidade ainda é consideravelmente falha, existindo muito a expandir neste processo. No entanto, fato positivo é que a Política de Assistência Social no Campo da Seguridade Social vem traçando caminhos de firma integrada, o que pode ser considerado um grande avanço e possibilidade de se ter sucesso nas ações.

¹⁵ O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS constitui-se numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários, envolvendo um conjunto de profissionais e processos de trabalhos que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado. BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Guia de Orientação nº 1. (Brasília. 2005, p. 04.)

1.3. A pobreza como expressão da questão social: a realidade brasileira

Como é de conhecimento geral e senso comum, é fato que a pobreza no Brasil é assunto recorrente. De um lado alguns defendem o capitalismo como solução da mesma, de outro lado, os que defendem a distribuição igualitária de renda. No entanto, também é essencial o entendimento que para haver renda para ser distribuída, deve haver o capitalismo e seu sistema produtivo. Enfim, o assunto é de complexidade elevada e merece uma reflexão imparcial para que possa ser entendido. Portanto, a pretensão aqui é trazer um panorama da pobreza no Brasil para compreensão de fatores fundamentais do estudo.

Os países latino-americanos possuem um certo consentimento em apreciar a pobreza como privação e insatisfação de necessidades (materiais e imateriais), numa perspectiva mais economicista, cujos focos centrais dos estudos são a renda e os meios existentes. A literatura é ampla e repleta de discordâncias. Mas apesar dessa dificuldade conceitual, quando se pretende “instrumentalizar” problema da pobreza e torná-lo objeto de políticas sociais, indicadores de mensuração e formas de interpretação são adotados, com destaque para o predomínio do olhar economicista, focado na renda. Mas afinal, o que define a pobreza? A pobreza é um fenômeno social intrincado, multifacetado e relativo e que, por isso mesmo, permite diferentes formas de conceptualização e interpretação. Defini-la gera sempre a escolha de certos elementos a serem favorecidos, em detrimento a outros. Dentre os seus aspectos é comum focar no elemento renda para definir quem é ou não pobre. Sendo assim, a forma mais comum de mensuração da pobreza é através do estabelecimento das linhas da pobreza/ indigência. Mas, para além do quesito econômico, vale destacar que a pobreza tem proporções políticas e culturais.

Para se compreender tal tema, necessário se faz conceitua-lo, compreendendo que tal definição muito tem com as relações sociais e não apenas econômicas, como assevera (OSTERNE, 2000, p.101) que reitera essa noção, na medida em que define a pobreza da forma que segue: “é um problema societário e que toda e qualquer definição a seu respeito estará sempre fazendo referência explícita ou implícita, a algo acerca da sociedade. ”. Desta forma, nota-se que a diversidade socioeconômica

e cultural de vários países resultou na utilização de diferentes conceitos de pobreza, mas para análise de sua tipologia pode ser compreendida em três grupos, da forma que ROCHA (2003) os apresenta:

No primeiro grupo, são classificados os países nos quais a renda nacional é insuficiente para garantir o mínimo considerado indispensável a cada um de seus cidadãos. Desse modo, a renda per capita é baixa e a pobreza absoluta inevitável, quaisquer que sejam as características da distribuição de renda. Um segundo grupo é formado por países desenvolvidos, onde a renda per capita é elevada e a desigualdade de renda entre indivíduos é em grande parte compensada por transferências de renda e pela universalização de acesso a serviços públicos de boa qualidade. Finalmente, um terceiro grupo de países se situa numa posição intermediária. Nesse caso, o valor atingido pela renda per capita mostra que o montante de recursos disponíveis seria suficiente para garantir o mínimo à essencial a todos, de modo que a persistência de pobreza absoluta se deve à má distribuição de renda. (Rocha, 2003, p.31)

CARNEIRO assevera sobre a definição da pobreza meramente pela renda, afirmando ser uma visão micro da definição, e ainda diz que:

A definição da pobreza é, portanto, dada por sua mensuração: pobreza está ligada direta e substancialmente à ausência de renda, sendo pobres os que se situam abaixo de uma linha de rendimento monetário definida de forma absoluta ou relativa. Uma pessoa é pobre se a renda ou os gastos de consumo agregados forem inferiores a um valor estabelecido como necessário para a sobrevivência. Esse valor pode ter como referência um padrão absoluto (calculado a partir de requisitos nutricionais) ou ser relativo ao padrão vigente em dada sociedade, definindo a pobreza absoluta e a relativa, respectivamente. (Carneiro, 2005, p.68-69)

Portanto, devemos explicitar que o Brasil está repleto de famílias que vivem com menos que o necessário para subsistir. Diversos são os motivos de tal miséria, dentre eles as baixas oportunidades de formação profissional, formação educacional, dentre outros. Segundo o IBGE (2013) a população vivendo em pobreza extrema no Brasil é de 4,9%, ou seja, cerca de 8,4 milhões de pessoas. Desta feita, observa-se que não é uma situação simples, visto ser um volume de pessoas muito grande que não conseguem suprir suas necessidades mais básicas. Ao avaliar estes dados nota-

se que os mesmos devem ser e são balizadores das políticas públicas assistencialistas no Brasil.

Devido aos alarmantes índices sobre o tema, necessário se fez o combate da mesma no decorrer da história. Para tal, vários países, inclusive o Brasil, criaram os programas de transferência de renda, garantindo o mínimo social, que sem dúvida, é um avanço importante para a população pobre, apesar de que, são programas que muitas das vezes trazem outros problemas, inclusive a proliferação de pobreza. Porém, não se pode negar que tais programas têm diminuído consideravelmente os índices oficiais de pobreza, trazendo a defesa de alguns estudiosos. NETTO salienta que,

É preciso intervir aqui e agora com os meios disponíveis e com os meios possíveis, mas sem perder de vista – e isto me parece essencial – que qualquer ganho é inteiramente reversível e, portanto, enfrentar a Questão Social, na América Latina, não é tarefa de quem se dispõe a entregar-se por algum tempo nas suas horas vagas. (NETTO, 2012, p.105)

Silva e Silva (2006) destacam que, o processo de instituição do debate e da implantação dos programas de transferência de renda no Brasil destacando cinco momentos desse processo. O Primeiro Momento é o da incorporação do debate sobre o que se passou a denominar de Programas de Renda Mínima que foi iniciado em 1991, quando foi apresentado e aprovado o projeto de Lei 80/1991 do Senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de renda Mínima (PGRM), para beneficiar todos os brasileiros residentes no país de 25 anos de idade com uma renda correspondente atualmente, a cerca de 2,25 salários mínimos. O Segundo momento, iniciado também em 1991, corresponde à introdução da necessidade de articulação da garantia de renda mínima familiar com a educação. O Terceiro Momento foi iniciado em 1995 com a implantação das primeiras experiências de programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, inicialmente em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, estendendo para outras cidades e Estados brasileiros. Em 1996 foram iniciadas as primeiras experiências de iniciativa do governo federal, com o Programa de Erradicação do trabalho Infantil (PETI) e a implantação do Benefício de prestação

continuada (BPC) 8 e, em 1999 foram iniciadas as experiências estaduais. O Quarto Momento do desenvolvimento dos Programas de Transferência de renda no Brasil iniciou-se em 2001, penúltimo ano do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já no seu segundo mandato (1999-2002). Ampliaram-se os programas de iniciativa do Governo federal com a criação do programa Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação. Esses programas atingiram uma abrangência geográfica e foi aplicado um grande volume de recursos.

Ainda foi introduzido o debate em defesa de uma Renda de cidadania para todos os brasileiros, sem qualquer restrição, preconizando, a passagem de uma Renda Mínima para uma Renda de Cidadania. As políticas sociais no governo neoliberal foram tratadas como questões secundárias, só a partir de 2001 é que se pensou em criar uma “rede de proteção social”, onde os programas de transferência de renda direta atendessem as famílias pobres, programas esses como o “Bolsa-Escola” que se ampliou em todo país. No ano de 2003 inaugurou o Quinto Momento no desenvolvimento do Programas de Transferência de Renda, quando iniciou o Governo do Presidente Lula. Destaque-se a prioridade dada ao enfrentamento da fome e da pobreza, no país, situando as Políticas Sociais enquanto importantes mecanismos na construção desse projeto. Desde que articulados a uma política econômica que propicie o crescimento, a redistribuição de renda e a elevação dos níveis de emprego. Neste mesmo ano também foi destacada a necessidade de unificação dos programas de transferência de renda que culminou na implantação do Programa Bolsa Família. Houve uma elevação dos recursos orçamentários destinados a esse programa e foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em substituição ao Ministério da Assistência Social e ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Em relação à destruição de renda para o combate à fome, GROSSI afirma que,

[...] para o caso da alimentação, essa fórmula de seleção tende a se repetir e resta ao poder público atender às famílias com maior carência alimentar de forma prioritária e compensatória. A pobreza está espalhada por toda a sociedade em países do terceiro mundo e quando se analisa a possibilidade de dar garantias ao acesso à alimentação com recursos escassos normalmente não se observa nenhuma outra possibilidade a não ser

organizar a fila do atendimento atendendo prioritariamente aos mais pobres.
(GROSSI, 2001, p. 9)

O Bolsa Família é um programa regulamentado pelo decreto lei de nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 que regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências; mencionada pelo Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, e vem sendo destaque desde sua criação a nível da opinião pública, com elogios e críticas constantes, porém, não é este o objetivo deste pequeno estudo aprofundar em tal assunto.

Como um programa de transferência direta de renda, o Bolsa Família é direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza, buscando garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. Em todo o Brasil, mais de 13,9 milhões de famílias são atendidas pelo Bolsa Família.

Nos últimos anos, os diversos programas de transferência de renda vêm se difundindo progressivamente, em especial nos países de renda média. Estes programas buscam efeitos positivos na redução da pobreza extrema e da fome, estimulando à produção de bens e serviços básicos, à educação e na menor desigualdade de gênero e justiça social. O Programa Bolsa Família resultou uma qualidade nova ao sistema de seguridade social do Brasil. Em décadas de história, pela primeira vez, estabeleceu-se um programa em âmbito nacional para a redistribuição de renda para famílias pobres.

Mesmo apresentando um histórico de sucesso no combate à pobreza e erradicação da fome, o programa Bolsa família foi e é alvo de diversas críticas por parte da imprensa nacional, WEISSHEIMER denuncia que,

[...] desde seu lançamento o programa não teve, por parte da mídia brasileira, uma cobertura preocupada em constatar se essas janelas estavam de fato, se abrindo. A maior parte das matérias tratou de destacar irregularidades na execução do programa[...] O impacto do programa sobre o seu público-alvo recebeu bem menos destaque. [...] Oportunidades para a população pobre.

Essa é uma boa síntese do espírito do Programa Bolsa Família. (WEISSHEIMER, 2006, p. 47)

É indiscutível a força que os meios de comunicação têm acerca de formar opinião. O Bolsa Família é reconhecido por muitos críticos e jornalistas econômicos, apesar de suas limitações, por um programa com efeitos positivos. O Bolsa Família vem provocando mudanças sociais de suma importância, e um dos pontos principais é o fato do Bolsa Família transferir a renda para o público feminino. Segundo uma reportagem veiculada pela ouvidoria da Petrobrás,

O Bolsa Família dá mais autonomia às mulheres, maior inserção social e poder de compra, mais afirmação no espaço doméstico e ampliação do acesso a serviços públicos de educação e saúde. O aumento da presença nas decisões do lar e da comunidade e a melhoria na qualidade de vida foram alguns dos impactos do Bolsa Família no dia-a-dia das mulheres. É o que constata pesquisa qualitativa divulgada nesta quinta-feira, 08/03, pelo MDS e pelo Núcleo de Estudos sobre a mulher da Universidade de Brasília. (OUVIDORIA PETROBRÁS, 2007, p 2). (OUVIDORIA PETROBRÁS, 2007, p 2)

A inclusão social deve permitir a ultrapassagem do atendimento de famílias indigentes para famílias pobres, além do aumento do benefício para um valor que atenda melhor a população, a articulação do programa serviços sociais básicos e programas estruturantes, além de uma política Econômica melhor e autossustentável, que gere empregos e renda para a população. WEISSHEIMER afirma que,

[...] O principal objetivo do Programa Bolsa Família é justamente fazer com que seus beneficiados deixem de sê-lo. Essa é uma tarefa para muitos anos e não apenas para um programa isolado. Promover o desenvolvimento socioeconômico de famílias em estado de insegurança alimentar, gerar trabalho e renda, devolver ou mesmo criar uma dignidade capaz de levar a algo que possa ser chamado de cidadania. Esse é o caminho para a saída do Bolsa Família. O caminho de entrada é bem conhecido: décadas – e mesmo séculos – de uma política patrimonialista, de apropriação privada do Estado, de concepção da política como balcão de negócios [...]. (WEISSHEIMER, 2006, p. 39)

As políticas sociais têm origem na compensação das distorções decorrentes do processo de desenvolvimento capitalista, diminuindo assim a distância entre pobres e ricos. O Estado tem o papel de constituir fundos com o intuito de assegurar o bem-estar social cumprindo o direito estabelecido constitucionalmente que é a garantia de saúde, educação, trabalho e alimentação para todos os indivíduos.

Considerados como eixo do atual sistema brasileiro de proteção social, os programas sociais possuem como finalidade, em curto prazo, aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza. Já em longo prazo, o programa visa investir no capital humano, quebrando o ciclo conflitante de pobreza entre as gerações da população brasileira.

CAPÍTULO II - OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO À POBREZA.

2.1. Os programas de transferência de renda no Brasil como estratégia de combate à pobreza: Um estudo do Programa Bolsa Família

A primeira discussão sobre a introdução de um programa de transferência de renda ocorreu na Europa no ano de 1930¹⁶. Mas no Brasil iniciaram-se na década de 70 as políticas de combate à pobreza, no ano de 1975, Antônio Maria de Silveira, apresentou uma proposta de intervenção governamental, tendo em vista reduzir a pobreza através da redistribuição de renda.

¹⁶Relata a introdução de sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social, em países, como: Dinamarca (1933); no Reino Unido (1948); na Alemanha Federal (1961); nos Países Baixos (1963); na Bélgica (1974); na Irlanda (1977); em Luxemburgo (1986); na França (1988); em diversas províncias da Espanha (Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco (1990) e em Portugal (1996). Em 1986 foi criada a Basic Income European Network - BIEN, a maior articulação europeia em defesa de uma renda básica para todos no Continente. A BIEN desenvolve ampla discussão internacional sobre a Renda Básica, enquanto uma modalidade de Programa de Transferência de Renda incondicional, inclusive realizando congressos internacionais a cada dois anos. (PAUGAM, 1998, p. 13-14)

Antonio Maria da Silveira argumenta que a forma básica de distribuição de renda da economia capitalista não atende necessariamente a sobrevivência de todos, nem mesmo os trabalhadores de força, não é possível esperar o crescimento do “bolo” porque não se sabe há medida exata. Assim, para garantir o direito à existência é preciso o estabelecimento de um programa governamental, proporcionando meios que permitam gradativamente a extinção da pobreza. (FONSECA, 2001, p. 93-94)

No âmbito do sistema de proteção social, a temática sobre a instituição dos programas de transferência de renda no Brasil, ganha maior ênfase no início da década de 90, quando é inaugurado um primeiro momento deste debate, com o projeto de Lei criado por Eduardo Suplicy. Parafraseando Yasbec “quando é apresentado e aprovado no Senado Federal Projeto de Lei de Garantia de Renda Mínima, destinado a todos os brasileiros residentes no país”. Tal projeto tinha como objeto, propostas de transferência de renda, vindo ele acreditar na importância que esse mecanismo tem, através da vulnerabilidade social, podendo, portanto, contribuir para diminuir a desigualdade social e a miséria existente no país.

No entanto, nessa mesma época há um movimento de combate e interrupção a este importante passo na ampliação dos direitos sociais, período este denominado de neoliberalismo, onde a elite conservadora brasileira dá o próprio direcionamento político-econômico prioriza a redução dos gastos em políticas sociais, privatizam os bens públicos e a desregulamentação das conquistas dos direitos da classe trabalhadora. Para Yasbek “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”

O neoliberalismo aparece como uma categoria fundamental, por alterar as dimensões, orientações e funções do Estado de bem-estar social ao longo do Estado mínimo privatização de empresas públicas, não intervenção do Estado na economia, redução de gastos públicos, diminuição de recursos destinados a área social, estas características apontam no mercado neoliberal implicam na alteração das políticas sociais base de sustentação da profissão, como fator fundamental aparece à redução do tamanho do Estado e a consequente privatização. (IAMAMOTO, 2007, p. 27)

Neste contexto se inicia um longo caminho para os programas de transferência de renda. Uma trajetória marcada por especificidades próprias do momento histórico vividos, no qual em 1992, com o impeachment do Presidente Collor, discute-se a temática sobre a fome e a pobreza no Brasil, visto que ocorre algumas campanhas contra fome, e a temática passa a ser analisada pelo Governo Itamar Franco que cria o Plano de Combate à Fome e a Miséria. Nesta lógica, programas de transferência de renda foram propostas como forma de diminuir a pobreza e, estando direcionado aos indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, e seria instituída através da transferência de um valor monetário, essa transferência de renda ocorre sob a forma de imposto negativo.¹⁷ Com o passar dos anos foram se criando e recriando os programas de transferência de renda surgiram os programas como o Bolsa escola, Bolsa Alimentação e o auxílio Gás, sendo todos incorporados posteriormente ao Programa Bolsa Família.

O programa Bolsa-Escola em 2001, que tinha como meta beneficiar as crianças e adolescentes de seis a quinze anos de idade. Para ter o acesso ao programa a família deveria apresentar renda per capita familiar de meio salário mínimo e as crianças deveriam estar matriculadas na escola, apresentando frequência de 85%. A frequência escolar era repassada pela escola trimestralmente para o Governo Federal, para que o recurso fosse repassado diretamente para as famílias através do cartão magnético, a família recebia 15 reais por cada criança. O programa “Bolsa escola” é apresentado, no discurso oficial, como um programa universal. Sua meta era beneficiar 10,7 milhões de crianças e adolescentes de 06 a 15 anos de idade e 5,9 milhões de famílias.

Outro programa implantado em 2001 foi o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, criado para atender crianças e adolescentes de 15 a 17 anos de idade, que estejam em situação de risco social, que se encontrem fora da escola e com renda per capita de até 1/2 salário mínimo. O programa tem o intuito de atender jovens que já tenham participado de outros programas sociais. O valor destinado aos

¹⁷O imposto negativo é uma espécie de extensão lógica do imposto de renda progressivo. Assim como um cidadão, como renda, o cidadão com liquida superior ao nível Máximo de isenção, paga imposto de renda, o cidadão com renda líquida ao nível mínimo de isenção recebe o imposto de renda negativo. (Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>)

jovens, e no valor de R\$ 65,00 mensais, o programa oferece cursos de capacitação no qual visa prepará-los para o mercado de trabalho futuro, ao mesmo tempo em que possibilita a permanência dos jovens na escola.

Na proposta essencial, o Projeto destina a oferecer capacitação teórica e prática, mediante o desenvolvimento de atividades de capacitação, mais que não se configurem como atividade de trabalho, e que possibilitem a permanência dos jovens no sistema de ensino, ao mesmo tempo em que os preparem para o mercado de trabalho futuro. (YASBEK,2007, p.110)

Destaca-se em 2001 o fundo de combate e erradicação da pobreza que seria mais uma estratégia de enfrentamento da pobreza no Brasil, articulando um conjunto de ações governamentais e não governamentais que visam promover alimentação adequada e nutricional, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, do estímulo a formação de cooperativas, geração de empregos formais e do acesso à educação nutricional, através da criação de linhas de créditos e parcerias com empresas.

O Programa Fome Zero coloca em evidência o lugar da pobreza na sociedade brasileira. Ao trazer para o debate público a problemática da fome, movimentando a mídia, a opinião pública, os especialistas de diversas áreas, as universidades, as lideranças locais, os governantes de Estados e municípios e outros cidadãos do país, o Fome Zero coloca a pobreza e a fome como questões públicas, alvo de opções políticas que põem em foco as alternativas de futuro para o país e os desafios da cidadania e da construção democrática nesta sociedade excludente e desigual (TELLES, 1998, p.01-23)

Em 2002, também foi implantado o programa Bolsa- Alimentação, que tinha como objetivo reduzir deficiências nutricionais e a mortalidades infantis entre as famílias que se encontravam em situação de vulnerabilidade social. O valor variava de R\$15,00 a R\$ 45,00. O programa destina-se também a mulheres gestantes, mães que estejam amamentando seus filhos com idade de 0 a 06 meses e crianças de até 06 anos de idade.

O programa Auxilio Gás, tem como objetivo o atendimento de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. O valor do benefício e de R\$ 7,50

por mês, sendo o pagamento realizado a cada dois meses. O requisito para acessar o programa seria o cadastramento do usuário em outro programa do Governo Federal, ou ter renda per capita mensal de até 1/2 salário mínimo. Houve também a criação do cartão- Alimentação, instituído em 2003, cujo objetivo seria combater a fome. Realiza-se através de ações implementadas pelo Governo Federal, tendo em vista promover condições de alimentação para todos os brasileiros, que se encontram em situação de vulnerabilidade social. O valor do benefício é de R\$50,00, o recebimento se dá através do cartão cidadão.

O cartão alimentação foi criado para combater a fome e as suas causas estruturais, e é constituído por um conjunto de ações que estão sendo implementadas gradativamente pelo Governo Federal com o objetivo de promover a segurança a todos os brasileiros. (YASBECK,2007, p.111)

No que tange a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para Presidência da República em 2003, o significado da política de esquerda traz à tona um trabalho de governo precisamente com tendências sociais, mas, o que acontece realmente é uma política de centro-esquerda que favorece a camada social vulnerável com programas de transferência de renda focalizadores para que a riqueza socialmente produzida pelo país possa chegar minimamente à classe trabalhadora.

A proposta neoliberal não perde espaço no governo Lula que sob a ótica do desenvolvimento social acaba transformando sujeitos em objetos de contenção de mínimos sociais para subsistência ao invés de capacitar cidadãos providos de direitos para a busca de melhores condições de vida.

Luiz Inácio Lula da Silva inicia o seu mandato, propondo algumas mudanças na área social, principalmente no que diz respeito aos programas de transferência de renda, Lula anuncia que irá dar prioridade ao enfrentamento a pobreza no país, através da criação de programas e reformulação dos já existentes. E este seria o quinto momento do desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no país, quando foi aprovado pelo congresso Nacional no fim de 2003.

Aprovação pelo congresso nacional, de uma emenda constitucional, no âmbito da reforma Fiscal aprovada no final de 2003, que inclui um parágrafo de renda mínima para prover a subsistência a pessoa ou famílias, dando prioridade aquelas que vivem em estado de maior necessidade, devendo ser financiado de modo coordenado, pela União, Estado e Município, conforme a lei específica. (YASBECK,2007, P.93)

Observa-se que no Governo do presidente Lula, houve um grande avanço no que diz respeito aos programas de transferência de renda no Brasil, vindo abranger a população que se encontrava em situação de vulnerabilidade social, além disso, vale ressaltar que nesta época começa a ocorrer um processo de desenvolvimento da Política Social Pública, que passa a ter a família como eixo central. Lula sanciona a Lei de Renda básica de cidadania, com base no projeto de lei de autoria do Senador Eduardo Suplicy. Tal lei trata de um programa de transferência de renda que seria implantado em 2005, e que daria prioridade para o atendimento das pessoas mais pobres.

Com base no projeto de lei n 266-2001, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, foi sancionado, pelo presidente da república em 08 de janeiro de 2004, a Lei de Renda Básica de cidadania, com previsão para implantação a partir de 2005. (YASBECK,2007, P.94)

Com o objetivo de desenvolver, articular e executar as políticas sociais, inclusive os programas de transferência de renda foram criados, em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Este Ministério tem por prerrogativas, o desenvolvimento de ações na área de execução das políticas públicas, e tem a responsabilidade de avaliar o impacto das políticas sociais e seus benefícios socioeconômicos nas famílias beneficiárias. Para melhor funcionamento dos programas foi criado um cadastro único, com o objetivo de cadastrar famílias de baixa renda em todo o país através de um único formulário.

Criada, em janeiro de 2004, no Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome, representando mais um esforço de unificação dos dois ministérios da área social: o da Assistência Social e o Ministério

Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, verificando-se elevação dos valores orçamentários para a área, com previsão, para 2004, de um orçamento no valor de R\$ 15 bilhões. (YASBECK,2007, p.96)

Em 2005 houve uma unificação dos programas sociais, sendo criado o programa Bolsa Família pela medida provisória nº 132 de 20 de outubro, transformada em Lei nº 10.893 de 09 de janeiro 2004, e regulamentado pelo decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, se tornou o principal programa de transferência de renda do Governo Federal. Constitui-se num programa estratégico no âmbito do programa Fome Zero, orientando-se pelos seguintes objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio de transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos: saúde, educação e assistência social e segurança alimentar e também 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. Sendo assim um dos principais objetivos do PBF é estimular a emancipação sustentada das famílias que recebem o benefício. No entanto aliviando os problemas decorrentes da situação de pobreza e trazendo uma nova qualidade de vida. Contudo diminuindo o ciclo da pobreza.

De acordo com Ciavatta e Ramos a matrícula gratuita de Educação Profissional em instituições privadas atrai a sociedade, compensando a baixa qualidade do Ensino Médio Público. Além disso, as autoras entendem que

As dificuldades de implantação do ensino médio integrado se manifestam, inicialmente, como sendo de ordem operacional e conceitual. Porém, essas dificuldades são, na verdade, expressão dos limites estruturais dados pela dualidade de classes, que ganham densidade na formação de um senso comum pressionado pelas necessidades materiais imediatas e, salvo as escolas da rede federal (Cefet, institutos federais, colégios universitários), pela descrença na eficiência dos setores públicos. (CIAVATTA; RAMOS, 2011, p.83-105)

O Programa Bolsa Família prioriza a família como uma unidade de intervenção, com o seu acesso voltado aqueles que se encontra em situação de pobreza ou de

extrema pobreza. A linha de pobreza é estabelecida a partir da renda familiar que é dividida pelo número de pessoas que vivem na casa, até R\$154,00 por pessoa, o benefício varia de acordo com essa renda, o valor mínimo é R\$ 77,00. O Bolsa família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Para Silva (2007.p.05), um elemento estruturante do Programa Bolsa Família são as condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias. São contrapartidas na área da saúde, educação e assistência social. As famílias beneficiárias têm enquanto condicionalidade na área da saúde, a manutenção da vacinação e o acompanhamento do desenvolvimento de crianças menores de sete anos. E as mulheres com idade entre 14 a 44 anos também devem ser acompanhadas pela unidade de saúde e se estiver grávida deverá realizar o acompanhamento da sua saúde e a do bebê através do pré-natal (MDS, 2012). As condicionalidades da educação para as famílias beneficiárias são a matrícula e a manutenção de crianças e adolescentes na escola e com frequência escolar mínima de 85% da carga horária e quanto aos estudantes com idade entre 16 e 17 anos a frequência mínima escolar é de 75% (MDS, 2012). Na assistência social, no caso de haver crianças e adolescentes com até 15 anos com risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária (MDS, 2012).

De acordo com MDS, o acompanhamento das condicionalidades é realizado de forma conjunta com os ministérios da Saúde e da Educação. Em âmbito municipal o acompanhamento deve ser feito de forma articulada entre a Assistência Social, Educação e a Saúde e tem como objetivos:

- Monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias como determina a legislação do Programa;
- Responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais excluídas e vulneráveis;

- Identificar, nos casos de descumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias (MDS, 2012).

O município fica responsável por realizar o registro das informações através de sistemas específicos para cada área, na saúde o acompanhamento é semestral e na educação e na assistência social é bimestral. As famílias que descumprem as condicionalidades do Programa Bolsa Família estão sujeitas aos efeitos gradativos que podem chegar até o cancelamento do benefício, de acordo com a Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008.

Analisando a partir de um ponto de vista crítico, o programa Bolsa Família representa um avanço no histórico dos programas de transferência de renda no Brasil. Demonstrando o processo de evolução e unificação de programas de Renda Mínima e sendo executado de forma participativa e descentralizado por cada município e federação. No entanto, é perceptível que em seu molde atual de garantia de direitos muito se tem a avançar, vez que, este ainda apresenta alguns retrocessos no campo da inclusão social. É importante registrar, como aspecto preocupante, a drástica redução do valor de renda per capita familiar adotado como referência para definição de uma linha de pobreza como critério de acesso das famílias.

Em meados de 2012, o governo da presidente Dilma Rousseff teve como meta a erradicação da extrema pobreza no Brasil. Para isso, criou-se o Plano Brasil Sem Miséria. Esse plano dá continuidade à estratégia do governo anterior, que é a transferência de renda, ampliando o Programa Bolsa Família, principalmente com a ação Brasil Carinhoso que amplia o PBF para as famílias que possuem crianças e adolescentes com idade entre 0 a 15 anos. Além desses mecanismos, o Brasil Sem Miséria ao compreender a importância do acesso ao trabalho para a superação da extrema pobreza, vincula-se ao PRONATEC, tendo este programa ganhado ainda mais relevância na atual gestão petista.

Durante a administração de Dilma, O Pronatec veio para uma ótima forma de expandir e democratizar o acesso à educação profissional e tecnológica, através de

cursos presenciais e à distância. O programa envolve o Acordo de Gratuidade dos Serviços de Aprendizagem.

De acordo com Ribeiro (2007, p. 31), os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus usuários, são:

[...] promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (Lei nº 10.836, 09/01/04)

Sendo assim, os programas de transferência de renda no formato atual, devem ultrapassar a mera transferência de renda e viabilizar condições de autonomização para os integrantes de seu público-alvo. O primeiro passo para alcançar esta autonomia é a provisão das necessidades humanas básicas pelos programas de transferência de renda, os quais são vislumbrados por PEREIRA em oposição a preferências, desejos, compulsões, demandas e expectativas que repousam no universo das discussões em torno dos mínimos sociais. Somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais (TOWSEND, 1993).

2.2. O Descumprimento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família: Uma análise das famílias beneficiárias residentes no bairro Esperança no Município de Inhapim-MG.

Localizada na mesorregião do Vale do Rio Doce, no leste de Minas Gerais, Inhapim, segundo dados de 2015 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), possui extensão territorial de 858,024 KM².

A origem do nome da cidade vem do pássaro Inhapim (*Icterus cayanensis*) nativo da região. Inhapim é uma palavra do tupi-guarani que significa “amanhece” ou “amanhecer”. A ave pertence à família icteridæ e possui como características mais marcantes a plumagem negra com uma destacada faixa amarela na asa direita. O ornitólogo e pesquisador Ronald Rocha afirma que o pássaro foi assim denominado pelos indígenas da região pela sua marca registrada, de cantar em bandos ao nascer do dia.

Inhapim foi elevado a Distrito de Paz pelo Decreto de 21 de dezembro de 1890: “com as antigas divisas do distrito policial que hoje são parte desmembrada da freguesia de Entre Folhas e parte da freguesia da Vila do Caratinga, como consta do ato do Presidente da Província, em 1878; e são: as vertentes do São Silvestre, as do Alegre, as de Santo Estevão, passando pela fazenda do Feijoal inclusive, até o Rio Preto e, por este abaixo, até o Bananal, inclusive [...]”.

Em 1938, Inhapim deixa de ser distrito de Caratinga e se emancipa. O primeiro prefeito foi Guilhermino de Oliveira. Ainda em 1938, foi instalado o Cartório de Paz de Inhapim, sendo seu primeiro escrivão Aquiles de Sá Quintela. O desenvolvimento da cidade se efetivou em etapas bem definidas, com a instalação de agências bancárias que fortaleceram o movimento financeiro, fortalecendo o comércio e gerando o crescimento da população residente. Sua posição geográfica foi fator determinante para o crescimento registrado a partir das décadas de 40 / 50, e principalmente após a construção da BR116, Rodovia Rio Bahia.

Com uma população estimada em 24.813 habitantes, segundo dados do IBGE, a cidade de Inhapim, até o ano de 2015, possuía 6.389 pessoas residentes que frequentavam creches ou escolas, sendo que, 3.074 eram alunos matriculados no ensino fundamental e 913 eram alunos no ensino médio. Ainda segundo dados do IBGE, o índice de desenvolvimento humano municipal de 2010 era de 0,658, um número pouco abaixo se comparado com a média nacional no mesmo período, 0,699.

O objetivo da pesquisa é compreender o real motivo que leva as famílias que residem no bairro Esperança do município de Inhapim a descumprirem as condicionalidades colocadas pelo Programa Bolsa Família. Para subsidiar a mesma, foram entrevistadas 100% das famílias beneficiárias que se encontram em situação

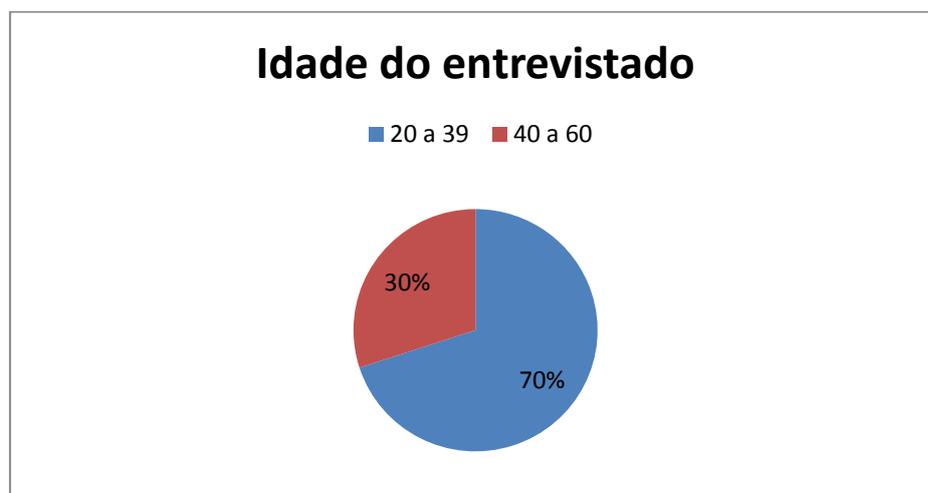
de descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família durante o mês de julho de 2016.

A pesquisa foi realizada no Centro de Referência da Assistência social (CRAS), localizado na rua Coronel Guilherme, número 17, ao lado do Banco do Brasil, no centro da cidade. O CRAS de Inhapim trabalha junto à Secretaria de assistência Social para o cadastro e acompanhamento das famílias atendidas pelo programa Bolsa Família.

Para melhor compreensão na coleta de informações foi necessário a realização de pesquisa semiestruturada, as quais foram analisadas de forma quantitativa. Os resultados do questionário aplicado foram apurados e analisados e distribuídos através de gráficos, dando melhor esclarecimento da pesquisa.

GRÁFICO 01

Conclui-se que embora a idade do responsável familiar inscrito no Programa Bolsa Família seja a partir de 16 anos. Foi possível observar que a maioria dos responsáveis familiar possuem idade entre 20 a 40 anos. De acordo com o MDS, o responsável pela unidade familiar- RF deve ser um dos componentes da família e morador do domicílio, com idade mínima de 16 anos. Recomenda-se que seja preferencialmente mulher. (MDS, 2014, p.2).

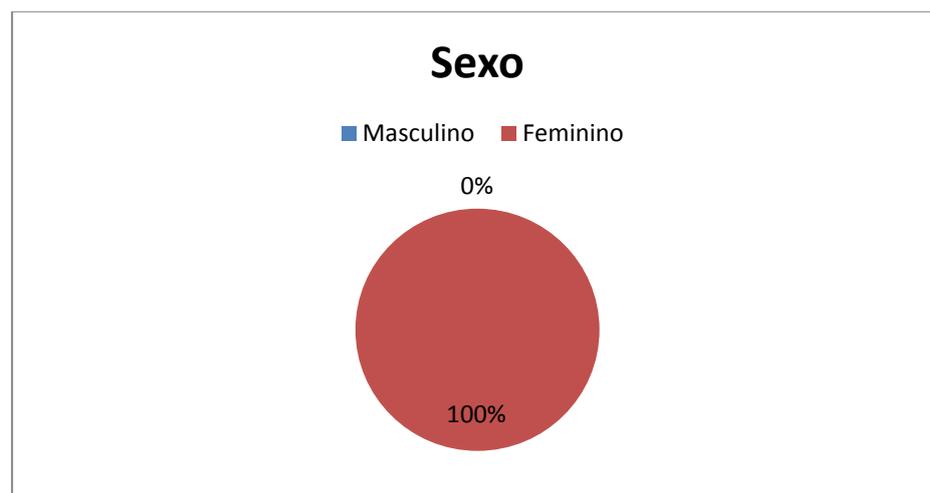


Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 02

Dos entrevistados todos são do sexo feminino, diante disso pode se perceber que o contexto familiar passa a girar em torno da mulher, acarretando o que alguns estudos dominam de feminização da pobreza diante das condições de vida dessas famílias.

Nos casos em que a mulher assume a responsabilidade econômica da família, ocorrem modificações importantes no jogo de relações de autoridade, e efetivamente a mulher pode assumir o papel masculino de “chefe” (de autoridade) e definir se como tal. A autoridade masculina é figuramente abalada se o homem não garante o teto e alimento da família, funções masculinas. (SARTI, 2007, p.67)

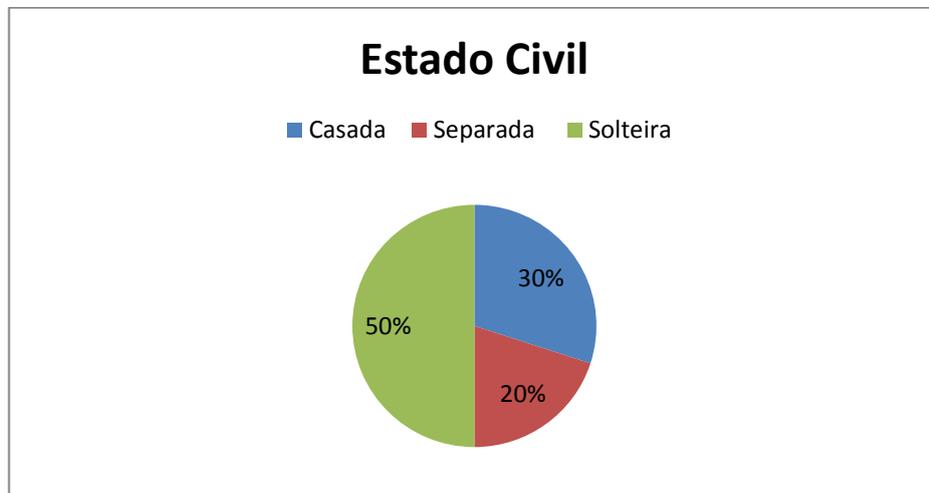


Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 03

A pesquisa contribuiu para visualizar as transformações ocorridas no âmbito das famílias, diante disso podemos constatar que 50% das entrevistadas são solteiras, 30% casadas e apenas 20% separadas e é responsável pelo âmbito familiar. Segundo ALENCAR, “essas alterações podem ser observadas no declínio na taxa de casamento no aumento de números de separações, bem como, também, no

crescimento das uniões consensuais como alternativa ao casamento tradicional”. (ALENCAR, 2000, p.69).



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 04

O gráfico a seguir demonstra que 100% dos responsáveis das famílias inseridas no Programa Bolsa Família tem ensino fundamental incompleto, vale ressaltar que nenhuma das famílias possuem o ensino fundamental e o ensino médio. O analfabetismo alcança um grande número considerável de brasileiros, cerca de 13 milhões. Refletir sobre esse índice é uma forma de estabelecer uma engrenagem para erradicar com o analfabetismo e todos os aspectos que o sustentam: exclusão, discriminação e a dificuldade em comunicação. Podendo concluir que diante dos critérios impostos pelas condicionalidades do Programa, tem dado oportunidades para as novas gerações terem um nível de escolaridade maior.

O MDS preconiza o compromisso com a educação – A ligação de Bolsa Família com a educação está no desenho do programa. Os beneficiários precisam manter os filhos na escola e cumprir a agenda de saúde. O objetivo é estimular o acesso da população pobre aos serviços básicos de educação e saúde para melhorar as condições de vida desse público. (MDS).

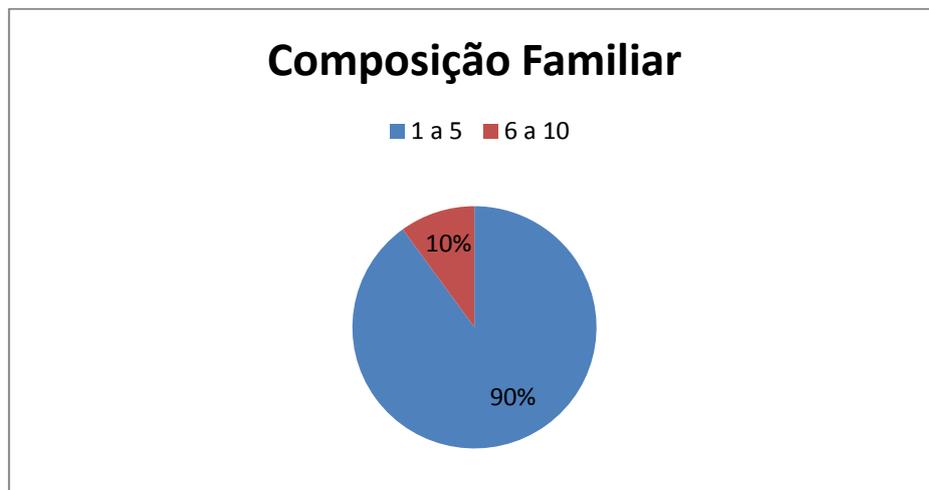


Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 05

Das famílias entrevistados constatou-se que os membros que compõem, são a maioria de 1 a 5 membros que correspondem a 90%, e as famílias compostas de 6 a 10 membros são de 10 %, concluindo que na maioria das famílias são compostas por um número reduzido de membros.

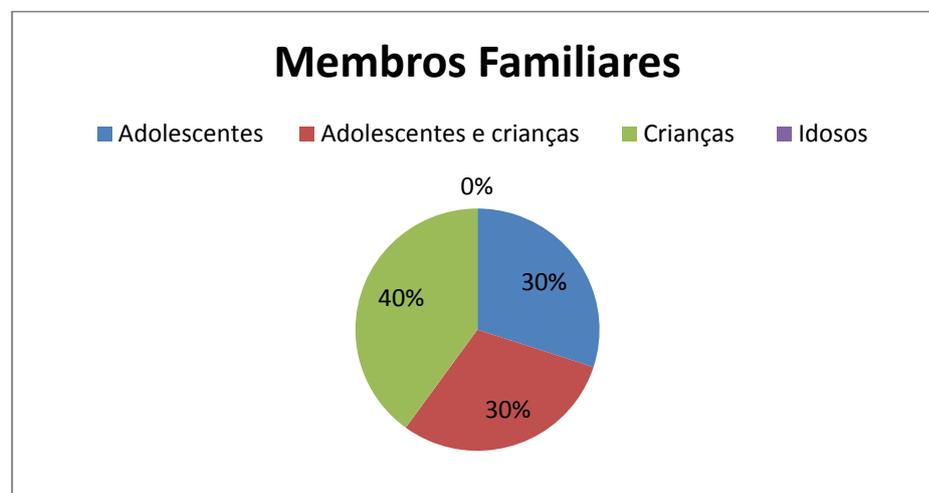
ALENCAR salienta que, “igualmente significativa é a diminuição do tamanho da família, decorrente ao declínio das taxas de fecundidade ou mesmo pela opção, cada vez mais frequente, de diminuir o número de filhos.” (ALENCAR, 2000.p 69).



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 06

O gráfico 6 vêm classificar o número de adolescentes, adolescentes e crianças, crianças e idosos no núcleo da composição familiar, sendo 40% crianças, 30% adolescentes, 30% adolescentes e crianças e idoso não sendo citado como membro das famílias pesquisadas. Diante do exposto podemos concluir que a maioria das famílias beneficiaria do programa bolsa família tem em sua composição crianças. As famílias que possuem em sua composição familiar crianças e/ou adolescentes com idade limite de até 17 anos que frequentem a escola regularmente e/ou gestantes também tem direito aos benefícios do Bolsa Família.



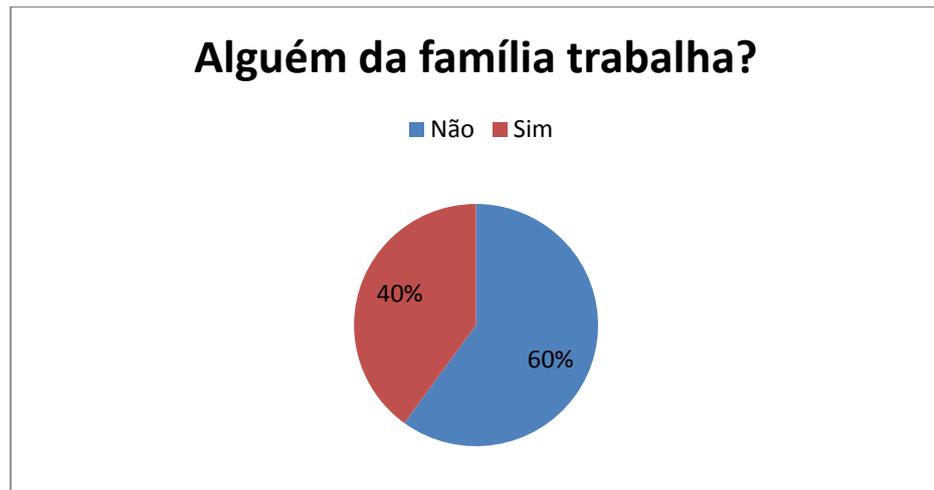
Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 07

O gráfico abaixo demonstra que das famílias pesquisadas, 40% tem algum membro trabalhou e 60% não possuem ninguém que trabalha. No entanto a recessão econômica provocou uma relação considerável da população inserida no mercado de trabalho e determinou uma nova faceta da desigualdade social, refletida no cotidiano das famílias com baixo de referência da renda familiar.

YASBECK salienta que, as inovações tecnológicas [...] dispensam trabalhadores, [...] desenvolvem módulos produtivos terceirizados e segmentam a própria classe trabalhadora. Aumentam as formas de trabalho preconizado. (YASBECK, 1998, p. 52).

Além das inovações tecnológicas nos ambientes de trabalho, percebe-se que a garantia do recebimento mensal do programa Bolsa Família tem deixado boa parte dos beneficiários acomodados com a situação, fazendo com que os mesmos não procurem condições sustentáveis para o sustento de toda a família.



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 08

O gráfico a seguir demonstra que dos 40 % dos entrevistados que possuem trabalho conforme demonstrado no gráfico 7, 75 % possuem trabalho informal e 25 % formal. O trabalhador depende do capital e das variações do mercado de trabalho.

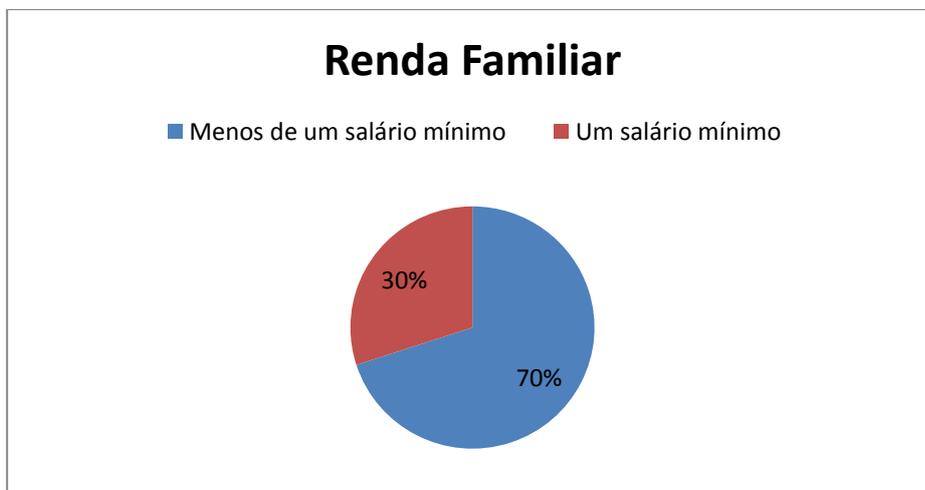
YASBECK afirma que, a proporção dos trabalhadores brasileiros que está fora do mercado formal de trabalho é, portanto, sem garantias de proteção social cresce continuamente e hoje ultrapassa mais da metade da população economicamente ativa(...). Isto em um contexto de subalternização do trabalho a ordem do mercado e de desmontagem de direitos sociais e trabalhistas. (YASBECK, 2004, p.35).



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 09

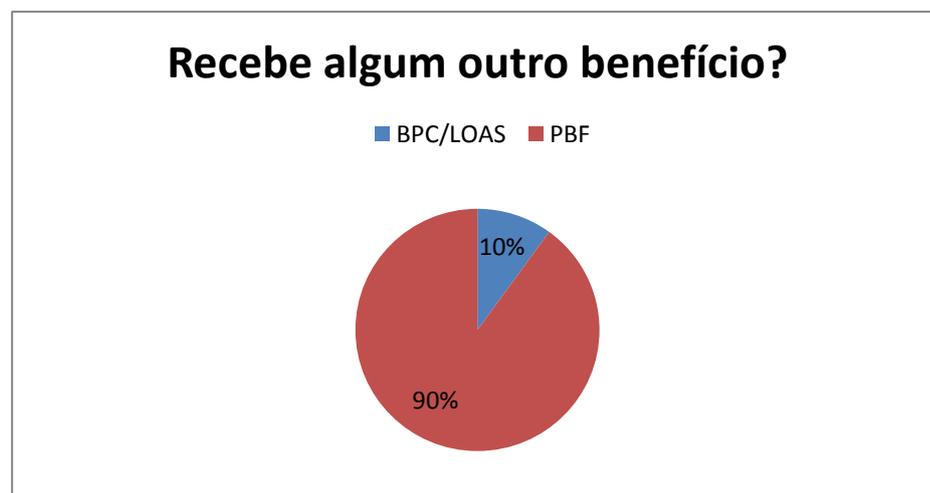
Podemos verificar que 70% das famílias têm a renda mensal menor que um salário mínimo e 30% correspondem às famílias que possuem a renda mensal de um salário mínimo. Diante das condições econômicas do nosso país é notório que um salário não é suficiente para promover as necessidades mínimas de sobrevivência. PEREIRA salienta que, os cálculos dos rendimentos familiares mensais se baseiam em per capita, hoje o Governo Federal estabelece a linha de indigência ou de pobreza absoluta aquelas famílias que recebem inferior ao valor de um quarto do salário mínimo. (PEREIRA, 2010, p.215).



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 10

Diante do gráfico podemos verificar que 10% recebem o Benefício da Prestação Continuada preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS) é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou ao cidadão com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas, não é necessário ter contribuído ao INSS para ter direito a ele, porém não recebe o 13º salário. Já 90% das famílias recebem apenas o benefício do Programa Bolsa Família.



Fonte: Alunas Autoras do TCC

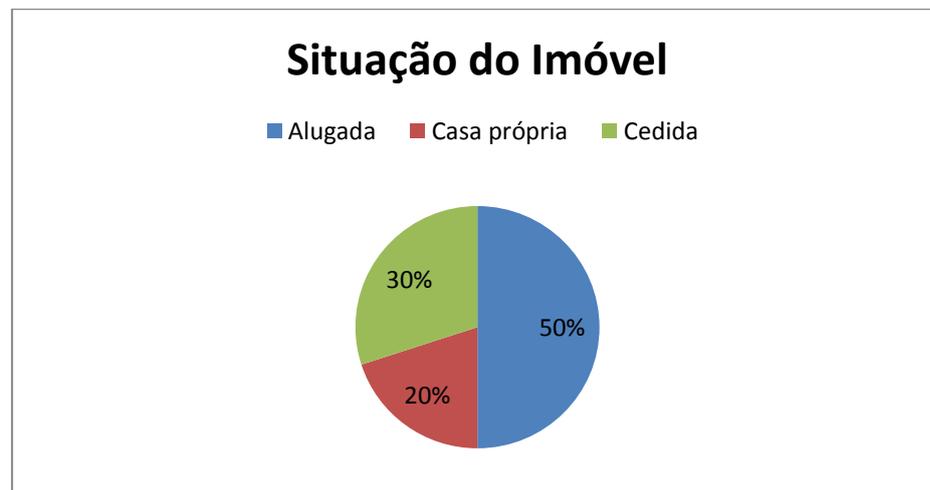
GRÁFICO 11

Diante da pesquisa constatou-se que 20% das famílias possuem casa própria, 50 % alugadas e 30%cedida. Porém foi constatada a precariedade dos territórios demarcados pelo risco social que levam as famílias a fragilização social colocando-as em situação de vulnerabilidade, visto que estas famílias não possuem condições financeiras para uma localidade fora do risco social, restando apenas os logradouros em área de periculosidade.

Frente ao que expõe Silva,

A habitação se constitui no problema social para a força de trabalho no contexto de super exploração que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, cima retirada do salário do valor respondente por uma habitação que abriga o trabalhador e sua família, obrigando-o a lançar mão de estratégias variadas, e, sobretudo precárias para se reproduzir como força de trabalho, e o que representa interesse para a reprodução e ampliação do capital (SILVA, 1989, p.34)

Portanto, a ineficácia dos projetos sociais, aliadas a cobertura dos mesmos, como o caso do “Minha Casa, Minha Vida”, têm levado famílias a morarem em áreas de riscos e em condições inadequadas, dando origem ao surgimento de diversas favelas Brasil a fora.



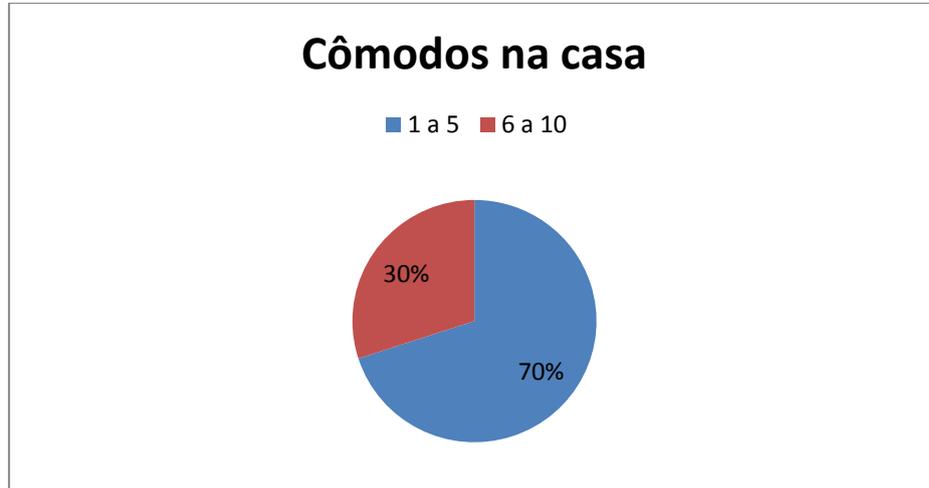
Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 12

Percebe-se que 70 % das famílias vivem em casas pequenas e em condições precárias, e 30% vivem em casas maiores.

Afirma que à medida que a família encontra dificuldades para cumprir satisfatoriamente suas tarefas básicas de socialização e de amparo/serviços aos seus membros, criam-se situações de vulnerabilidade. A vida familiar para ser efetiva e eficaz depende de condições para sua sustentação e manutenção de seus vínculos. (PETRINI, 2003 Apud GOMES; PEREIRA, 2005, p.360)

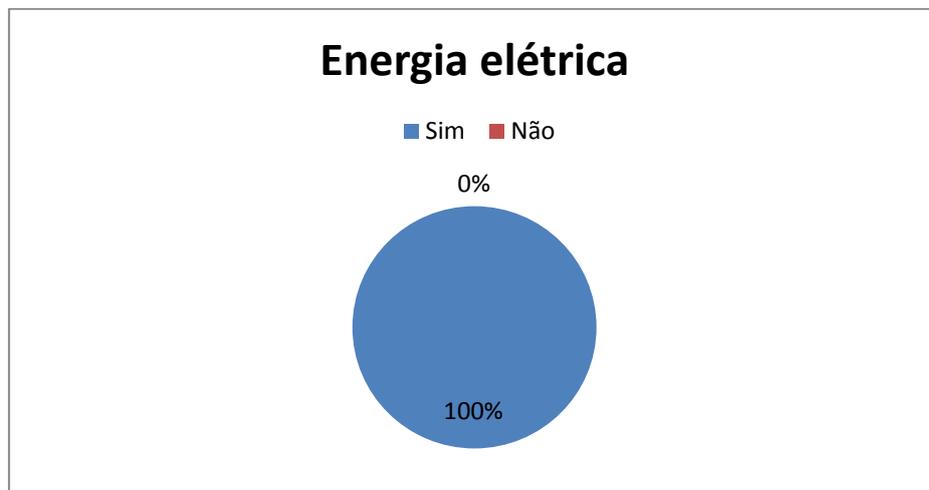
Como exposto anteriormente, as políticas públicas de acesso as moradias não tem atendido a população de baixa renda, fazendo com que as mesmas ainda sobrevivam em moradias com condições inadequadas para o acolhimento desses indivíduos.



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 13

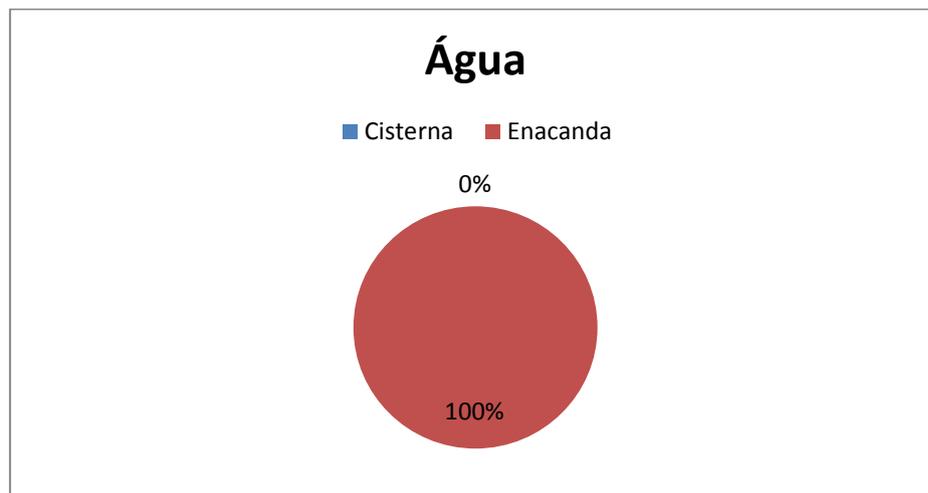
A oito anos, mais de 13 milhões de brasileiros viviam sem luz, morando em situação precária. Observa-se que hoje 100 % das famílias entrevistadas possuem energia elétrica em suas residências.



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 14

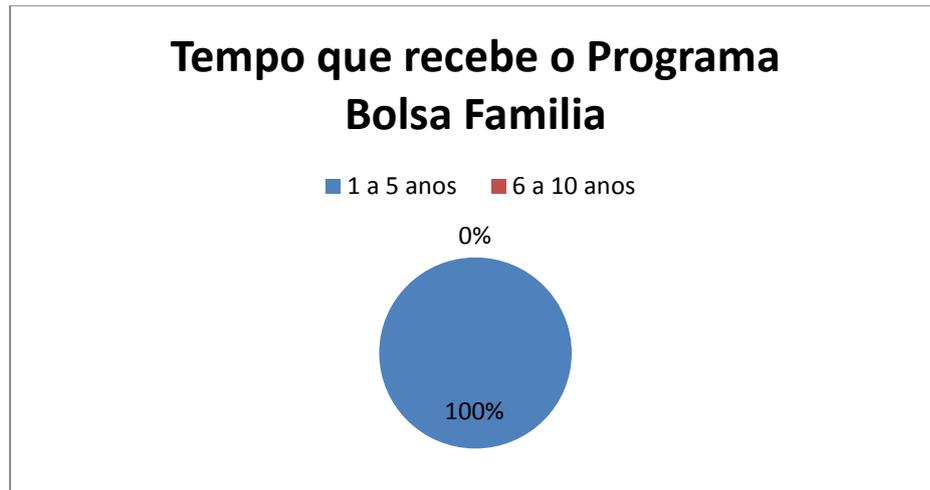
O gráfico nos mostra que 100% das famílias entrevistadas, possuem água encanada em suas casas. Apesar das condições precárias de renda e moradia todas as famílias possuem saneamento básico.



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 15

Consta-se que 100 % das famílias recebem o benefício do Programa Bolsa Família entre 1 a 5 anos. Segundo o MDS, "o bolsa família possui mecanismos de controle para manter o foco nas famílias que vivem em condições de pobreza e de extrema pobreza. Por isso, periodicamente saem famílias do programa, principalmente porque não atualizam as informações cadastrais ou porque melhoraram de renda, não se adequando mais ao perfil para receber o benefício." (MDS)



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 16

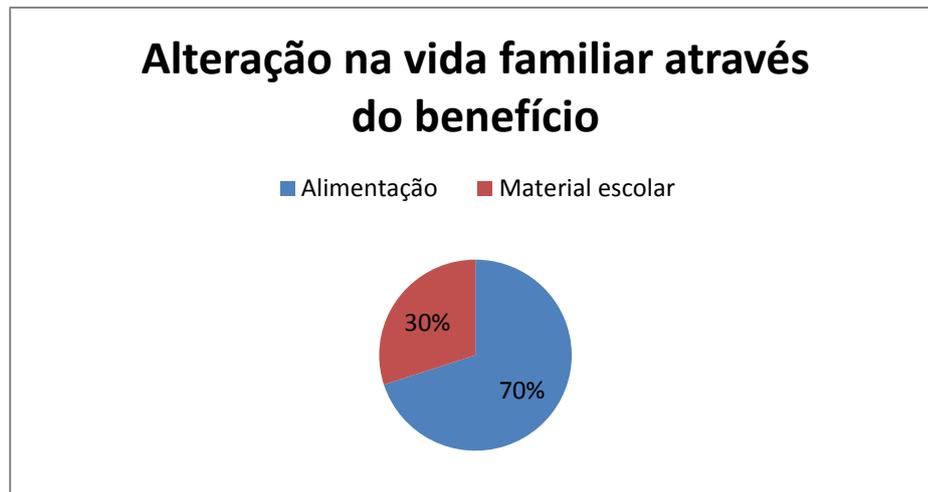
Das famílias entrevistadas, 50% delas afirmam que o valor do benefício é satisfatório, e 50% não é satisfatório. O PBF busca garantir, através da transferência de renda condicionada o acesso aos serviços básicos das famílias beneficiárias como uma forma de combater a desigualdade social. Porém o programa referido nem sempre disponibiliza melhores condições de vida aos beneficiários.



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 17

A maior alteração ocorrida nas famílias entrevistadas foi à alimentação com 70% e 30% material escolar, assim o benefício do Programa Bolsa Família vem fazendo a diferença na vida das famílias, como o relato a seguir: “Mudou sim, o benefício ajuda no material escolar e principalmente nas despesas de casa” (beneficiário).

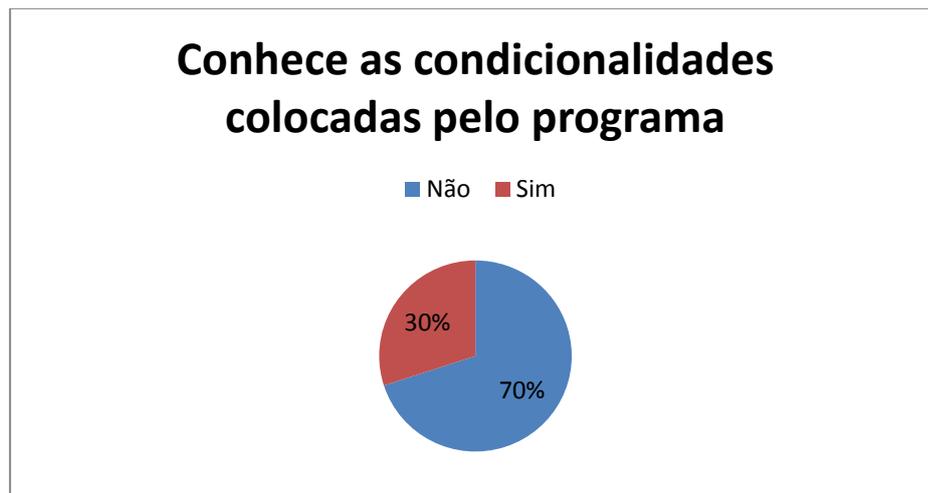


Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 18

O gráfico 18 demonstra o desconhecimento acerca das condicionalidades impostas pelo programa, perfazendo um total de 70%, sendo que apenas 30% possui o conhecimento dessas condicionalidades.

Programas que estabelecem deveres morais a serem seguidos pelas famílias mediante condicionalidades no campo da educação e saúde, reeditando a teoria do capital humano quando consideram que a educação e a saúde das pessoas são suficientes para romper com o ciclo vicioso da pobreza, produto das condições estruturais decorrentes da forma como a sociedade capitalista se organiza para produção e reprodução econômica e das relações sociais. Isso sem considerar que o atendimento da educação e da saúde é insuficiente quantitativamente e de baixa qualidade para atender os pobres e extremamente pobres, visto que as exigências de condicionalidades não são acompanhadas de providencias suficientes do Estado para garantir a expansão, democratização e elevação da qualidade dos serviços prestados (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2012).



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 19

Mediante ao exposto no gráfico podemos verificar que 80% das famílias descumprem as condicionalidades por falta de informação e os 20% por outros motivos, como esquecer de avisar a falta da criança à escola, etc... Através da pesquisa é possível perceber a maioria das famílias que descumprirem as condicionalidades do PBF ficam sujeitas a efeitos gradativos sobre seu benefício, conforme estabelecido na portaria MDS, entende-se que estas famílias se encontram em uma situação de vulnerabilidade social maior, por mais que é divulgado e explicado sobre as condicionalidades ela ainda não atinge a todos. Observando o descumprimento das condicionalidades, faz necessário ações que promovam o acompanhamento dessas famílias visando à recuperação de sua capacidade protetiva e a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades sociais na qual estão submetidos.

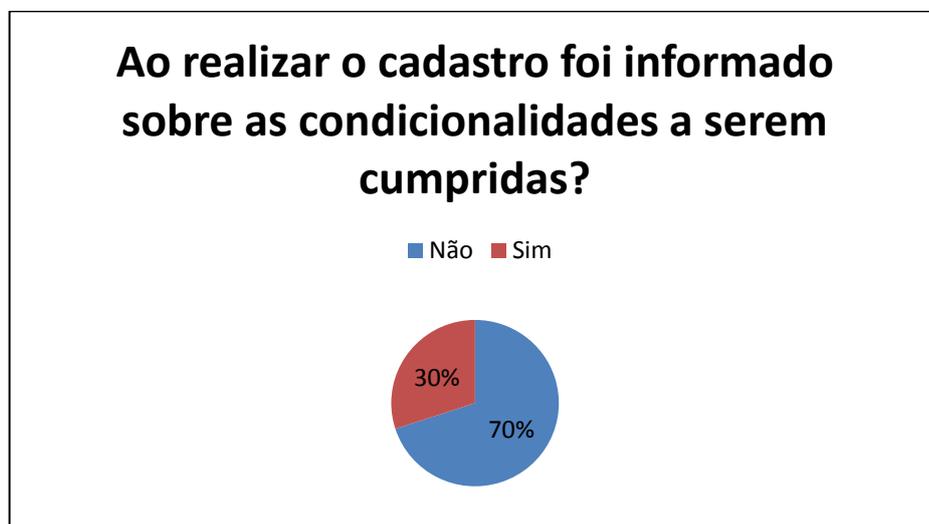
Silva (2007, p.142-143) descreve que, [...] o que poderia ser desenvolvido seriam ações educativas, de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis. Assim concebidas, as condicionalidades, ao contrário de restrições, imposições ou obrigatoriedades, significariam ampliação de direitos sociais.



Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 20

Das famílias entrevistadas constata-se que 70% delas não tiveram informação sobre as condicionalidades colocadas pelo Programa Bolsa Família ao realizar o cadastro, e 30% tiveram as informações devidas.



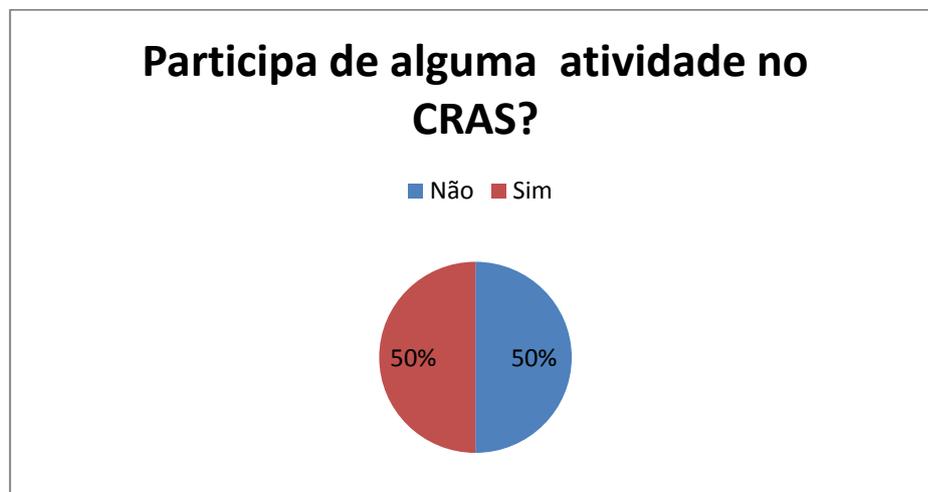
Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 21

Através do gráfico podemos ver que 50% das famílias participam dos grupos do Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos do CRAS e os outros 50% não

participam. A convivência é a base do ser social, pertencer a grupos, reconhecer-se num contexto, construir referências de atitudes e valores, perceber e respeitar as diversidades são caminhos que só podem ser percorridos nas relações sociais. (Brasil. Estatuto do Idoso)

Os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos são complementares ao PAIF e devem viabilizar, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, trocas culturais e de vivência entre pessoas, fortalecendo os vínculos familiares e sociais, incentivando a participação social, o convívio familiar e comunitário e trabalhando o desenvolvimento do sentimento de pertença e identidade. Devem ser ofertados nos territórios de vulnerabilidade e têm como objetivos gerais, segundo a Tipificação: complementar o trabalho social com a família, prevenindo a ocorrência de situações de risco social e fortalecendo a convivência familiar e comunitária; (BRASIL, 2010: 41)

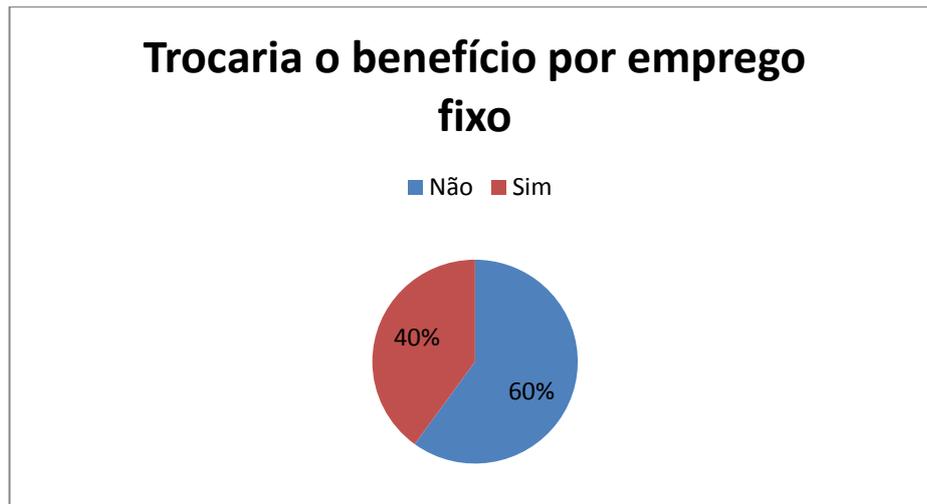


Fonte: Alunas Autoras do TCC

GRÁFICO 22

É possível observar a dificuldade que as famílias têm em compreender, que os programas sociais não modificam a realidade das famílias, mas alienam e reforça o caráter de subalternidade, postos como favor quando deveriam ser vistos como direito. Sendo que 40 % das famílias trocariam o benefício do Programa Bolsa

Família por um emprego fixo, já 60 % não trocariam, pois afirmam que o benefício é uma renda garantida. “O reconhecimento de direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas administram-se favores.” (YASBECK,2004, P.37)



Fonte: Alunas Autoras do TCC

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa realizada podemos concluir que as políticas sociais, originadas como mecanismo compensatório para as distorções decorrentes do processo de desenvolvimento capitalista, têm produzidos avanços concretos para as garantias da sobrevivência de diversas famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. Os programas de transferência de renda que são considerados como eixos do atual sistema brasileiro de proteção social têm como finalidade, no curto prazo, aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e, no longo prazo, investir no capital humano, quebrando o ciclo Inter geracional da pobreza.

Como foi discutido neste trabalho, desde a sua criação em 2003, algumas regras foram implantadas para garantir maior rigidez para a manutenção e controle do PBF. Essas regras ficaram conhecidas como condicionalidades, ou seja, compromissos que as famílias devem cumprir com o Governo Federal.

Em pesquisa realizada no bairro Esperança na cidade de Inhapim, Minas Gerais, foi averiguado que os motivos do descumprimento destas condicionalidades por algumas famílias são decorrentes da falta de conhecimento das mesmas. Ainda segundo essas famílias, no momento do cadastro não foram informadas quanto os compromissos que as mesmas deveriam cumprir para garantir a manutenção do benefício.

Embora o programa tenha sido criado sobre três eixos principais: transferência de rendas (promover o alívio imediato da pobreza), condicionalidades (reforço ao acesso a direitos básicos como saúde, educação, etc.), e por fim, ações e programas complementares (objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade). Constatou-se que o último eixo não ficou claro para os beneficiados do PBF, já que em termos gerais, os mesmos veem o programa não como uma medida paliativa e sim como uma renda fixa garantida.

De uma forma ampla, constatou-se também que o nível de escolaridade, bem como a faixa etária e condições pelas quais essas famílias sobrevivem são fatores preocupantes e que necessitam de um acompanhamento profissional e frequente.

Enfim, o acompanhamento periódico, bem como o acesso as informações claras e objetivas poderão contribuir para a formação destas famílias, contribuindo para um maior entendimento dos laços que ligam a população pobre aos outros setores da sociedade, criando oportunidades para a formação de uma nova consciência cidadã e reforçando os compromissos do Estado brasileiro com a superação da nossa persistente pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, I.; EIDELWEIN, K.; GUIMARÃES, G. T. D. **Serviço Social português e brasileiro: a relação com o usuário**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo: ano 27, n. 85.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BOSCHETTI, I. **O serviço social e a luta por trabalho, direitos e democracia no mundo globalizado**, 2008. Disponível em <http://www.cfess.org.br>. Acesso em 23/09/2016.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15/10/2016.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Diário oficial da união de 8.12.1993.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BRAVO, M. I.; PEREIRA, P. A. P. **O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil**. In: Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez, p. 173-195, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CARNEIRO, Carla B. L. **Concepções sobre pobreza e alguns desafios para intervenção social**. Serviço Social e Sociedade. Nº 84, ano 26. P.66-90. Nov./2005.

COHN, A. **Políticas sociais e pobreza no Brasil**. Planejamento e Políticas públicas nº 12, jun./dez. 1995. Brasília. www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte1.pdf.

DRAIBE, Sonia Minam. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas**. In: IPEA.IPLAN___. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, 1990. v.4: políticas sociais e organização do trabalho, p.1-66.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**. São Paulo: Cortez 1991.

_____. **Previdência Social: conflitos e consensos.** SER Social, Brasília, n.11, mar. 2010. Disponível: http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/287. Acesso em 15/11/2016.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. **A Política de Assistência Social no Brasil: O Foco na Família e a Questão dos Mínimos Sociais.** Disponível: <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/viewFile/406/360>, 2012. Acesso em 15 de outubro de 2016.

GOMES; PEREIRA (2005, p16), PEREIRA, P. A. P. **A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil.** Ser Social, Brasília-DF: UNB, nº 6, p. 119-131, 2000.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológico.** 21a. ed. São Paulo: Cortez, CELATS, 2007.

_____. **Relações sociais e serviço social no Brasil**, SP, Cortez, 1982

IBGE – **Dados sobre a pobreza no Brasil.** Disponível: www.ibge.gov.br: Instituto de Brasileiro de Geografia e Estatística - acesso 10/06/2016.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 1997. 1997, p.163.

MINAYO, M.C.S. & SANCHES, O. **Quantitative and Qualitative Methods: Opsision or Complementary.** Cad. Saúde Pub., Rio de Janeiro, jul. /Sep., 1993

MIOTO, R. C. T. **Família e Serviço Social: contribuição para o debate.**

MONTAÑO, MONTAÑO, C. **DAS “LÓGICAS DO ESTADO” ÀS “LÓGICAS DA SOCIEDADE CIVIL”: ESTADO E “TERCEIRO SETOR” EM QUESTÃO.** IN: REV. SERVIÇO SOCIAL SOCIEDADE, SÃO PAULO, N. 59, P. 47-79. 1999.

NETTO, José. **Capitalismo monopolista e Serviço Social.** 8 eds. – São Paulo, Cortez, 2011.

OLIVEIRA, F. de. **Privatização do público, destruição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal.** In: OLIVEIRA, F. de.; PAOLI, M. C. (ONGs). Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global. 2ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, Brasília: NEDIC, p. 55-81, 2000.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Família, pobreza e gênero: o lugar da dominação masculina.** Fortaleza: EDUECE, 2001.

PARASURAMAM, A. **Marketing research.** 2. Ed. Addison Wesley Publishing Company 1991.

PASTORINI, A. **“Quién mueve lo hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría ‘concesión-conquista’ “**. In: Montaña, C.e BORGIANNI, E. (orgs.) La Política Social Hoy. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

PAULA, L. F. R. **Estado e Políticas Sociais no Brasil. Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 26, p. 114-127, out/dez 1992.

PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades Humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002, págs. 20-22.

_____. **Estado, regulação social e controle democrático**. In: PEREIRA, P. A.P. (Org.). Política Social e Democracia. 2 ed. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2002, cap.1. p. 25-42

PNAD 2007: primeiras análises. **Pobreza e mudança social**. Nº9, vol.1, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>

Portal Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**, Brasília – DF, 1993. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf. Acesso em 01 de julho de 2016.

_____. **Manual de Gestão de Condicionalidades**. 1ª Edição. Brasília – DF. 2006. Disponível em: <http://migre.me/vHTJK>. Acesso em 01/11/2016.

_____. **Cartilha do Programa Bolsa-Família**. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em 01/10/2016.

ROCHA, Sonia. **Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda**. In Anais do Encontro Nacional de Economia, Brasília. ANPEC, 2004.

_____. **Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SILVA, Maísa Miralva. **Seguridade social brasileira: a assistência social mitificada sob o predomínio da transferência condicionada da renda**. In: 13 Congresso BIEN 2010 - Renda básica como instrumento de justiça e paz., 2010, São Paulo.

SOARES, F.V; SOARES, S.S.D; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R.G. **Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. In BARROS, R.P; FOGUEL, M.N; ULYSSEA, G. (Org.) Desigualdade de renda no Brasil: uma análise recente, Volume 2, Brasília: IPEA, 2007 2007

SPOSATI, Aldaíza. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. In: Serviço Social e Sociedade, nº 87, Ano XXVI, São Paulo: Cortez Editora, Setembro, p. 96-131, 2006.

TIEZZI, S. **A organização da política social do governo Fernando Henrique.** São Paulo em Perspectiva, 18(2), pp. 49-56, 2004.

TOWNSEND, Peter. **The international analysis of poverty,** NY, Harvester Wheatsheaf, 1993.

YAZBEK, M. C. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **O debate internacional: fundamentos teóricos e concepções.** IN: SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva.** São Paulo: Cortez, 1997.

ANEXOS

QUESTIONÁRIO PARA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BAIRRO ESPERANÇA DO MUNICÍPIO DE INHAPIM - MG

I - IDENTIFICAÇÃO:

Nome do entrevistado: _____

1. Idade
 - a. De 20 a 39
 - b. De 40 a 60
 - c. Acima de 60

2. Sexo
 - a. Masculino
 - b. Feminino

3. Estado civil
 - a. Solteiro
 - b. Casado
 - c. União estável
 - d. Separado
 - e. Viúvo
 - f. Amasiado
 - g. Outros

4. Escolaridade
 - a. Analfabeto
 - b. Ensino fundamental incompleto
 - c. Ensino fundamental completo
 - d. Ensino médio incompleto
 - e. Ensino médio completo
 - f. Ensino superior incompleto
 - g. Ensino superior completo

II - CARATERIZAÇÃO FAMILIAR

5. Quantas pessoas residem na casa?
 - a. De 1 a 5 pessoas
 - b. De 6 a 10 pessoas
 - c. Acima de 10 pessoas

6. Na família existe:
 - a. Criança
 - b. Adolescente
 - c. Idoso

7. Alguém da família trabalha?
 - a. Sim
 - b. Não

8. Tipo de trabalho:
 - a. Trabalho formal
 - b. Trabalho informal
 - c. Autônomo
 - d. Outros
9. Renda familiar
 - a. Abaixo de 1 salário mínimo
 - b. Até 1 salário mínimo
 - c. De 1 a 2 salários mínimos
 - d. Acima de 2 salários mínimos
10. Recebe algum benefício social do Governo Federal?
 - a. BPC/LOAS
 - b. PBF

III- MORADIA

11. Situação do imóvel
 - a. Própria
 - b. Alugada
 - c. Cedida
 - d. Outros
12. Quantos cômodos tem a casa?
 - a. De 1 a 5
 - b. De 6 a 10
 - c. Mais de 10 cômodos
13. Luz elétrica?
 - a. Sim
 - b. Não
14. Água encanada
 - a. Cisterna
 - b. Outros

IV- PROGRAMA BOLSA FAMILIA

15. A quanto está recebendo o benefício Programa Bolsa Família?
 - a. De 1 a 5 anos
 - b. De 6 a 10 anos
 - c. Mais de 10 anos
16. O valor do benefício tem sido satisfatório para as necessidades básicas da sua família?
 - a. Sim
 - b. Não
17. Houve alterações na vida de sua família após o recebimento do benefício PBF?
 - a. Alimentação
 - b. Materiais escolares
 - c. Vestuário

d. Aquisição de bens

18. Você conhece as condicionalidades exigidas para estar inserida no PBF?
 - a. Sim
 - b. Não

19. O que te leva a descumprir as condicionalidades?
 - a. Falta de informações
 - b. Outros motivos

20. Ao realizar o seu cadastramento recebeu alguma informação acerca do cumprimento das condicionalidades do PBF?
 - a. Sim
 - b. Não

21. Você faz parte de algum grupo de Serviços de convivência e fortalecimento de vínculos no CRAS?
 - a. Sim
 - b. Não

22. Trocaria o valor do benefício por um emprego fixo?
 - a. Sim
 - b. Não