

FACULDADE CATÓLICA SALESIANA DO ESPÍRITO SANTO

RACHEL SANTIAGO LEITÃO FARIA

**A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA A VIDA DOS USUÁRIOS
DA POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

VITÓRIA
2015

RACHEL SANTIAGO LEITÃO FARIA

**A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA A VIDA DOS USUÁRIOS
DA POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo, como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Ms. Alaísa de Oliveira Siqueira

VITÓRIA
2015

RACHEL SANTIAGO LEITÃO FARIA

**A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA A VIDA DOS USUÁRIOS
DA POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo,
como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em _____ de _____ de _____, por:

Prof^a. Ms. Alaísa de Oliveira Siqueira
Orientadora

Prof^a. Juliane de Araújo Barroso

Prof^a. Jaqueline da Silva

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer a Deus, que é tudo em minha vida, e que me sustentou e me fortaleceu nos momentos mais difíceis.

Aos meus filhos Lucas e Filipe e meu esposo Isac.

A meus pais Ancelmo e Odilia, esse sonho realizado também pertence a eles.

Aos meus irmãos Jackson e Loide e minha cunhada Cristiane, que sempre me deram força para que eu não desistisse e prosseguisse em busca desse sonho.

Não poderia esquecer de minha querida sobrinha Fernanda.

A minha supervisora de estágio Tatiana Daros pela paciência e atenção dedicada a mim.

A Nahor Gonçalves de Oliveira por ter concedido a oportunidade para que eu pudesse iniciar a graduação.

A minha amada igreja por ter colaborado para a minha formação e a paciência e compreensão do nosso líder Pr. Adão Carlos de Oliveira e esposa Adélia Hubner de Oliveira, sempre que precisei estavam prontos a me atender.

A minhas amigas Rosinete, Carmem, Maria José.

A minha orientadora Prof^a Ms. Alaisa de Oliveira Siqueira pela dedicação e auxílio em cada passo desta pesquisa.

A todos os professores que acompanharam a minha trajetória e contribuíram para a minha formação, assim como os meus amigos graduandos, que sempre me apoiaram. E a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, a minha eterna gratidão.

Bebida é água!
Comida é pasto!
Você tem sede de que?
Você tem fome de que?...
A gente não quer só comida
A gente quer comida
Diversão e arte
A gente não quer só comida
A gente quer saída
Para qualquer parte...

Comida – Titãs

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como tema “A contribuição do Programa Bolsa Família na vida dos usuários da Política de Assistência Social”, a partir da percepção do próprio usuário. O Programa Bolsa Família (PBF) é uma das iniciativas na atualidade relacionadas ao governo para enfrentamento da pobreza, é um programa de transferência de renda modelo de proteção social. A presente pesquisa foi realizada no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Alvorada, localizado no município de Vila Velha, Estado do Espírito Santo (ES). O objetivo geral deste estudo foi descrever qual a percepção dos usuários do Programa Bolsa Família (PBF) acompanhados no CRAS de Alvorada - Vila Velha (ES) sobre o PBF e os objetivos específicos foram verificar as mudanças ocorridas na realidade de vida dos usuários a partir da inserção no programa e Identificar a percepção dos usuários em relação à eficiência do programa no combate à pobreza. Trata-se de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa. Para subsidiar a coleta de dados, recorreremos à entrevista aberta aos Beneficiários do Programa Bolsa Família que integram o Grupo de Catadores de Materiais Recicláveis, a fim de conhecermos qual a percepção dos mesmos sobre o Programa. A partir da coleta de dados foi feita a análise dos conteúdos abordados que possibilitou a compreensão do significado do Programa para quem é beneficiário.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família (PBF). Assistência Social. Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

ABSTRACT

This term paper has as its theme “the contribution of Family Allowance Program in the life of the dependents of the Social Welfare Policy from the dependent’s perception. This Brazilian social program (in Portuguese Bolsa Família) is at the present time one of the initiatives created by the Brazilian Government in order to fight and reduce poverty by direct cash transfers. This current research was accomplished at the Social Work Reference Center (in Portuguese Centro de Referência de Assistência Social) in Alvorada, a neighborhood in the city of Vila Velha, State of Espírito Santo (ES), Brazil. The general purpose of this research focuses on describing these dependents’ perception about Family Allowance Program that are monitored at the Reference Center in Alvorada. "Verifying the occurred changes in the dependents’ life from insertion into the Program and identifying the dependents' perception in relation to the program's efficiency in tackling poverty are the specific objectives." It is a descriptive research with a qualitative approach. In order to subsidize some data collect, we resort to some open interviews with Beneficiaries of Family Allowance Program that are part of a group of Recyclable Materials collectors with the view to know their perception about the program. From this data collect, the analysis of some data addressed was made, which resulted in understanding the meaning of the Program for who is beneficiary.

Keywords: Family Allowance Program, Social Work, Social Work Reference Center.

LISTA DE SIGLAS

PBF – Programa Bolsa Família

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Família

BPC – Benefício de Prestação Continuada

PSE – Proteção Social Especial

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

PAEFI – Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

LA – Liberdade Assistida

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

PIS – Programa de Integração Social

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	23
2.2 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF).....	35
2.2.1 Programa de Transferência de Renda	35
2.2.2 Programa Bolsa Família (PBF)	42
3 METODOLOGIA	47
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	47
3.2 O LOCAL DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	48
3.3 A COLETA DE DADOS E SEUS INSTRUMENTOS.....	48
3.4 O TRATAMENTO DOS DADOS.....	49
3.5 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA.....	49
4 RESULTADO E DISCUSSÃO DA PESQUISA	51
4.1 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA.....	51
4.2 CARACTERIZANDO O CRAS IV ALVORADA – VILA VELHA (ES): CAMPO DE PESQUISA.....	55
4.2.1 Os programas	58
4.2.2 Benefícios eventuais, outros benefícios, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e serviços	59
4.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS ACOMPANHADOS NO CRAS DE ALVORADA.....	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	73
APÊNDICE A	78
APÊNDICE B	79
APÊNDICE C	81
APÊNDICE D	82

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como tema o “Programa Bolsa Família (PBF)” e como objeto de estudo qual a percepção dos usuários do Programa Bolsa Família (PBF) acompanhadas no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de Alvorada - Vila Velha (ES) sobre o PBF.

O referido estudo tem como objetivo geral descrever qual a percepção dos usuários do Programa Bolsa Família (PBF) acompanhadas no CRAS de Alvorada - Vila Velha (ES) sobre o PBF e como objetivos específicos verificar as mudanças ocorridas na realidade de vida dos usuários a partir da inserção no programa e identificar a percepção dos usuários em relação à eficiência do programa no combate à pobreza.

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma das iniciativas na atualidade relacionadas ao governo para enfrentamento da pobreza, é um programa de transferência de renda modelo de proteção social.

É importante destacar que foi a partir de 1988 com a Constituição Federal que a Política Social se materializa, isso previsto no artigo 194 da CF/1988 que compreende um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (PEREIRA, 1996).

Porém a partir dos anos 1990 ocorre um choque entre o que estabelecia a Constituição e a construção das políticas sociais, pois o processo de ampliação dos direitos sociais passou a ser combatido quando o governo adota o chamado projeto de desenvolvimento econômico, sob orientação da ideologia neoliberal¹ (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2004).

Na Constituição de 1988 as políticas sociais, não sem contradições e disputas constantes, são constitutivas de direitos, e os princípios são a universalidade, qualidade, descentralização e a responsabilidade do Estado em financiá-las e geri-las. Já as premissas neoliberais apresentam-se como estratégia de desmonte das políticas sociais enquanto direito social, seus princípios contrapõem-se aos conquistados na Carta Magna e na LOAS. Nessa perspectiva o direito passa a ser entendido como bem-estar, e assim

¹ O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é “*O Caminho da Servidão*”, de Friedrich Hayek, que foi escrito em 1944 (Anderson, 1998, p. 9-23).

serve de aporte para políticas clientelistas, focalizadas e precárias (SIQUEIRA, 2013, p.184).

Silva, Yazbek, Giovanni (2004) consideram que, com a adoção da ideologia neoliberal o Brasil teve como consequência a estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, e com isso a ampliação e o aprofundamento da pobreza.

Nesse tempo, a lógica adotada pelo Estado, faz com que a responsabilidade social sofra ainda mais com um rebaixamento, no momento em que estas demandam o atendimento das necessidades sociais, o Estado então transfere para a sociedade a responsabilidade dos problemas sociais, retrocedendo o que parecia apontar para a universalização dos direitos sociais básicos (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2004).

A partir de 2003, após vários debates sobre programas de transferência de renda é implantado no Brasil o Programa Bolsa Família.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) o Programa Bolsa Família contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, criado em outubro de 2003 possui três eixos principais:

Complemento da renda — todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza.

Acesso a direitos — as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social.

Articulação com outras ações — o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza (BRASIL, 2015a).

O Programa Bolsa Família (PBF) é definido oficialmente como um programa de transferência de renda com condicionalidades, destinado ao atendimento de famílias em situação de pobreza² e extrema pobreza³. Atualmente, na situação de extrema

² A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal. Contudo, podemos afirmar que se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico (BARROS, HENRIQUES, MENDONÇA, 2000, p. 124). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741>> Acesso em 11 out. 2015.

³ A pobreza extrema é o Estado mais grave de pobreza. Quando as pessoas não podem satisfazer algumas das necessidades básicas de vida, tais como alimentos, beber água, teto, saúde cuidado e saúde. Para determinar a população afetada pela pobreza extrema, o Banco Mundial define a pobreza extrema como as pessoas que vivem com menos de US \$ 1,25 dólares por dia. O Banco Mundial estima que 1.400 milhões de pessoas viveram sob estas condições, no ano 2008. Texto

pobreza estão incluídas as famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 77,00, e na situação de pobreza aquelas com renda familiar mensal per capita de até R\$ 154,00 (BRASIL, 2015b).

“O Programa Bolsa Família está previsto em lei – Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 – e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004” (BRASIL, 2015a).

Desde que o programa foi proposto em 20 de outubro de 2003, pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) o Bolsa Família é considerado uma inovação no âmbito dos Programas de Transferência de Renda (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI 2004).

Por causa disso o programa tem sido tema para muitos pesquisadores, segundo Ferreira (2010) nos anos de 2004 a 2009 foi observado um grande volume de produção científica sobre o Bolsa Família, reforçando a importância de produzir conhecimentos,

Destacam-se os estudos sobre “resultados e impactos” do programa nas condições de vida das famílias beneficiárias (45% das produções), enfocando várias dimensões: fome; pobreza; desigualdade; exclusão social; distribuição de renda; consumo de bens e serviços; educação; trabalho; trabalho infantil; saúde; segurança alimentar e nutricional; desigualdade de gênero; vulnerabilidade. Trazem informações importantes sobre a repercussão das ações do programa nas realidades locais, revelando particularidades da sua implementação face às diversidades de cada município (FERREIRA, 2010, p. 89).

Além de pesquisas realizadas pela academia, o Ministério de desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) também realiza pesquisas sobre o programa. Porém Ferreira (2010) traz uma crítica sobre isso, a partir de análises mais profundas que ganham uma complexidade teórica e conceitual vem à tona problemas e limitações sobre o programa que não se tornam evidentes a partir das pesquisas realizadas pelo MDS.

Considerando que no Brasil os programas de transferência de renda sofrem duras críticas, seja de políticos, da mídia, da academia e de pessoas desinformadas sobre o assunto, foi percebido que é de extrema relevância o desenvolvimento desse estudo no CRAS em Alvorada, município de Vila Velha – Espírito Santo (ES), pois é

interessante entender a representação do que é o programa a partir do olhar de quem recebe o benefício.

O interesse pelo tema surgiu a partir das experiências vivenciadas no estágio do curso de Serviço Social realizado no CRAS, localizado em Alvorada no município de Vila Velha (ES), durante o período de 2014 e 2015.

O contato direto com o usuário no período de vivência no campo de estágio foi de grande importância e colaborou para que surgisse o interesse em pesquisar um tema tão significativo como o Programa Bolsa Família (PBF). Visto que o assunto abre interesses para além do ambiente acadêmico despertando atenção na política e na sociedade, provocando discussões e controvérsias, entendo que a pesquisa pode contribuir para gerar esclarecimentos sobre o programa, além de possibilitar ao beneficiário a oportunidade de expressar o seu olhar sobre o programa.

O presente TCC foi estruturado em uma introdução, seguida de quatro capítulos e as considerações finais.

No primeiro capítulo foi apresentada a Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, contemplando a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2005 que divide a assistência em tipos de proteção e níveis de complexidade: a proteção social básica e a proteção social especial de média e alta complexidade.

No segundo capítulo foi apresentado um breve histórico de como surgiram os Programas de Transferência de Renda no Brasil com ênfase no Programa Bolsa Família (PBF).

No terceiro capítulo foi apresentada a metodologia apontando o caminho a ser percorrido para realizar a pesquisa. Descreveu sobre o tipo de pesquisa utilizado, qual foi o local da realização da pesquisa, quem foram os sujeitos envolvidos, os instrumentos utilizados na coleta dos dados, de que forma os dados foram tratados e os aspectos éticos da pesquisa.

No quarto e último capítulo apresentamos um breve perfil do município de Vila Velha (ES), trazendo algumas características específicas do CRAS de Alvorada, local onde foi realizada a pesquisa de campo, apresentamos os dados e resultados obtidos na

coleta de dados realizada com os beneficiários do PBF do município de Vila Velha (ES), em destaque para o grupo de Catadores de Materiais Recicláveis.

Por fim, apresentamos as considerações finais resultantes das observações, reflexões e estudos, expressando as opiniões em relação às possibilidades e os limites do programa. Espera-se que com ele possa contribuir para a compreensão e o debate sobre o Programa de Transferência de Renda existente no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo foi trabalhado a Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais – CF de 1988, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e Sistema Único da Assistência Social (SUAS) de 2005 – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

2.1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social no Brasil até a década de 1980 esteve historicamente associada à benevolência ou favor distribuído aos pobres, era assim apresentada como uma prática e não como política (SPOSATI, 1995).

Conforme Sposati (1995) nesse tempo a assistência mantinha-se arcaica e conservadora, não existia vontade política, pois modernizar ou inovar a assistência seria afirmar que enquanto processo histórico e direito do cidadão o acesso aos benefícios deveriam ter um caráter universal.

Segundo Couto (2010, p. 164):

O campo da assistência social sempre foi uma área nebulosa da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil [...] conceitos como assistencialismo⁴ e clientelismo⁵ tem sido apontados como constitutivos de uma sociedade conservadora que, por muito tempo, considerou a pobreza como atributo individual daqueles que não se empenharam para superá-la.

Nesse contexto o caráter assistencialista era interpretado como ajuda aos necessitados, pela ação compensatória, por uma política de conveniências eleitorais

⁴ Assistencialismo é historicamente uma das atividades sociais que as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. Essa atividade foi e é realizada com matizes e particularidades, em consonância com os respectivos períodos históricos, em nível oficial e privado, por leigos e religiosos. A sua essência foi sempre à mesma (à margem da vontade dos “agentes” intervenientes): oferecer algum alívio para relativizar e tratar o conflito, para garantir a preservação de privilégios em mãos de poucos (ALAYÓN, 1995, p.48).

⁵ Prática política de troca de favores, na qual os eleitores são tidos como “clientes”. O político pauta seus projetos e funções de acordo com interesses de indivíduos ou grupos, com os quais cultivava uma relação de proximidade pessoal. Em troca o político recebe votos. Desta forma, clientelismo diz respeito a trocas individuais de bens privados entre atores desiguais, chamados de patrões e clientes. A origem dessas relações é vinculada à sociedade rural “tradicional”, aos laços entre latifundiários e camponeses, fundados na reciprocidade, lealdade e confiança (Política para Políticos, 2012). Disponível em: <http://www.politicaparapoliticos.com.br/glossario.php?id_glossario=49>. Acesso em: 30 set 2014.

e pelo clientelismo ou favor pessoal, agravado pela lógica de que o caráter é o da concessão e da benesse (COUTO, 2010, p. 165).

Este cenário da assistência torna-se inovador com a promulgação da Constituição Federal em 1988 quando a Assistência Social passa a fazer parte do conjunto de Seguridade Social, além de ser reconhecida como um direito de cidadania social, tornando também obrigação e responsabilidade do Estado. Segundo Carrara, Monteiro, Carvalho (2013, p. 3):

A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo paradigma para Assistência Social, apontando para o seu status de política pública de proteção social, no campo da Seguridade, compondo junto a Saúde e a Previdência, o tripé da Seguridade Social brasileira. Logo, é reconhecida enquanto direito social e dever do Estado na sua garantia. Essa concepção rompe substancialmente com a lógica historicamente impregnada na trajetória da Assistência Social no Brasil, marcada pela caridade, benemerência, clientelismo, assistencialismo e focalização⁶.

Desse modo a assistência não é mais considerada um dever moral, mas sim um direito. Do mesmo modo os beneficiários deixam de serem simples clientes de uma atenção assistencial privada espontânea, para serem considerados sujeitos possuidores do direito a proteção devida pelo Estado (PEREIRA, 1996).

Para Pereira (1996), o direito a proteção social concretizado em políticas públicas mediante o comprometimento do Estado com o bem estar dos indivíduos, amplia a responsabilidade do Estado para além das liberdades individuais, incluem também a proteção pública contra as incertezas e riscos da vida contemporânea.

Segundo alguns estudiosos sobre políticas sociais no Brasil, a história evidencia que estas políticas se caracterizam por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, incapazes de interferir no perfil de desigualdade⁷ e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira, que no caso da

⁶ A focalização, [...] não pode ser entendida como sinônimo de seletividade. [...] focalizar significa por em foco, fazer voltar a atenção para algo que se quer destacar, salientar, evidenciar. [...] Focalizar, nessa direção, não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aqueles que necessitam de atenção especial para reduzir as desigualdades. A focalização passa a ser negativa quando, associada à seletividade, restringe e reduz as ações a poucos e pequenos grupos, desconsiderando o direito de todos (BOSCHETTI, 2003, p. 86).

⁷ A desigualdade social refere-se a processos relacionais na sociedade que têm o efeito de limitar ou prejudicar o *status* de um determinado grupo, classe ou círculo social. As áreas de desigualdade social incluem o acesso aos direitos de voto, a liberdade de expressão e de reunião, a extensão dos direitos de propriedade e de acesso à educação, saúde, habitação de qualidade, viajar, ter transporte, férias e outros bens e serviços sociais. Além de que também pode ser visto na qualidade da vida familiar e da vizinhança, ocupação, satisfação no trabalho e acesso ao crédito. Se estas divisões econômicas endurecem, elas podem levar a desigualdade social. Disponível em: < https://pt.wikipedia.org/wiki/Desigualdade_social> Acesso em 11 out. 2015.

assistência é ainda mais grave devido ao resquício que se configura a assistência, prestada como favor, clientelismo, apadrinhamento, mando (COUTO et al., 2012, p. 54-55).

Com a Constituição Federal ocorre um avanço em relação à Assistência Social, ao permitir que a mesma transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social prevista no artigo 194 dispondo:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - universalidade da cobertura e do atendimento;
II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
V - equidade na forma de participação no custeio;
VI - diversidade da base de financiamento;
VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (BRASIL, 2015c).

Segundo Couto (2010) a Constituição Federal de 1988 rompe com a lógica fragmentada, e busca, por meio da seguridade social, dar um sentido amplo à área social, garantindo uma proteção integral ao cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, sendo a previdência a partir de contribuição, e para a saúde e assistência a cobertura não contributiva.

Apesar dos avanços da nova Constituição com relação à Seguridade Social a década seguinte é marcada pela agenda neoliberal. Em pleno processo de efervescência da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões críticas em torno de suas conquistas, o Brasil assina um acordo firmado com organismos financeiros internacionais por meio das orientações contidas no Consenso de Washington⁸. O neoliberalismo com suas orientações contrariam os princípios dos direitos garantidos pela Constituição, como a adoção da desestruturação dos

⁸ Reunião realizada em novembro de 1989 entre os presidentes eleitos da América Latina e os representantes do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento, que entre as reformas de cunho neoliberal prevê a realização de reformas estruturais para a estabilização da economia como privatizações, a desregulamentação dos mercados, a descentralização e retomada do desenvolvimento (COUTO et al., 2012, p. 57).

sistemas de proteção social vinculado ao estado, porém orientados para que os mesmos passem a ser gestados pela iniciativa privada (COUTO, 2010).

Desse modo às conquistas provenientes da Constituição Federal de 1988 anunciavam uma importante reforma democrática do Estado Brasileiro e da política social, mas as condições econômicas internas e internacionais eram desfavoráveis (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Para Behring e Boschetti (2011) o desenvolvimento das políticas sociais brasileiras esteve impregnado historicamente de um forte espírito reformista, sob pressão do movimento da classe trabalhadora [...], porém reafirma que em tempos de estagnação, reação burguesa e neoliberalismo ocorrem “reformas” orientadas para o mercado, dando destaque para as privatizações de empresas estatais e previdência, desprezando as conquistas de 1988 com relação à Seguridade Social vista como um atraso e desperdício.

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004) os postulados neoliberais revelam-se contrário ao que estabelece a CF/1988, pois coloca o bem estar social como dever privado da família, o Estado só deve intervir para aliviar a pobreza extrema, dessa forma os direitos sociais e a obrigação de garanti-los pelo Estado é excluída.

Contudo no texto da Constituição Federal de 1988 artigos 203 e 204, a assistência social como parte integrante da seguridade social é definida da seguinte forma:

Art.203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art.204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2015c)

Para Pereira (1996), como componente da Seguridade Social, a assistência social é uma providência legal e legítima que visa livrar os cidadãos pobres da incerteza do amanhã, porém, todos esses direitos seriam irrelevantes sem a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, pois a assistência social na Constituição seria letra morta, como um dispositivo constitucional, ela não é um direito aplicável.

Dessa forma, para assegurar o que prevê a Constituição Federal especificamente nos artigos 203 e 204 que tratam da Assistência Social, em 1993 temos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A regulamentação da LOAS tem como função, assegurar o que foi declarado na Constituição Federal ou seja,

Definir, detalhar e explicitar a natureza, o significado e o campo próprio da assistência social no âmbito da Seguridade Social, a fim de compatibilizá-la [...]. Vale ressaltar que a LOAS não nasce de um dia para o outro, a sua criação é de 1993, porém a sua efetivação se deu a partir de 1995, devido à demora de regulamentação que envolve as políticas públicas de assistência (PEREIRA, 1996, p.101).

Para Pereira (1996), a demora em regulamentar a LOAS pode ser avaliada a partir de dois aspectos: o primeiro a ser apontado é o preconceito com a área, a falta de densidade política e de debate conceitual, o segundo aspecto a rearticulação das forças conservadoras, que apontavam a crise fiscal como fator de maior importância para a atuação do Estado, colocando como obstáculo tudo o que gerasse gastos, inclusive o social.

No entanto com a sua regulamentação a LOAS inovou ao afirmar no Artigo 1º da lei, a Assistência como direito do cidadão e dever do Estado, como Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais⁹, realizadas

⁹ Os mínimos sociais podem ser concebidos em duas perspectivas distintas: uma restrita, minimalista e outra ampla e cidadã, fundando-se a primeira na pobreza e no limiar de sobrevivência e a segunda num padrão básico de inclusão na perspectiva da institucionalização de um padrão civilizacional de cidadania. Nesta linha de pensamento, a diferenciação extrema de concepções de mínimos sociais comporta cinco patamares de padrão de vida: a) a sobrevivência biológica (sobrevivência no limiar de pobreza absoluta); b) condição de poder trabalhar (condições para aceder e manter um emprego); c) qualidade de vida (acesso a um padrão básico de serviços e garantias); d) desenvolvimento humano (possibilidade de desenvolver as capacidades humanas); e) necessidades humanas (garantia de necessidades especiais e garantia de igualdade e equidade). Neste entendimento, a institucionalização de mínimos sociais não significa a padronização das piores situações detectadas, mas a perspectivação, numa lógica igualitária, de um padrão básico de vida e necessidades. Assim, o mínimo social deve ser concebido como ponto de mutação da situação de exclusão para a inclusão e construído na base da discrepância e distribuição entre as piores e as melhores condições de vida da população, num determinado contexto social concreto e assim estabelecer a escala de qualificação de condições de vida (SPOSATI, 2004, p. 61-62).

através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2015d).

Inovação que segundo Couto e outros (2012) é afirmada devido o seu caráter de direito não contributivo, ou seja, não é necessário o cidadão contribuir para ter o direito, além da necessidade de estar integrada entre o econômico e o social, a centralidade do governo na universalização e garantia ao acesso aos serviços sociais de todo aquele que dela necessitar.

Para Pereira (1996) trata-se, portanto, a LOAS, de um documento produto de expressão de debates e embates políticos nem sempre tranquilos, que apresentam algumas indefinições, mas pode ser considerada a pedra fundamental para uma construção futura.

Apesar de ter um caráter universal, a LOAS traz algumas indefinições e dificuldades de compreensão da assistência como direito, exemplo disso é a restrição para o único benefício garantido formalmente na lei, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que se converte no direito a um salário mínimo ao idoso e a pessoa com deficiência definido no Artigo 20:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 2015d).

Após cinco anos da regulamentação da LOAS, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, política já prevista nos artigos 18 e 19 da LOAS. A PNAS junto com as políticas setoriais considera a desigualdade do território, e a partir disso busca o enfrentamento das desigualdades, a garantia e provimento dos mínimos sociais para atender a sociedade, ou seja, os cidadãos que se encontram em situação de risco (BRASIL, 2005e).

“A PNAS busca integrar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (BRASIL, 2005e, p.13).

Conforme a Política Nacional de Assistência (PNAS) os objetivos da política são: Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles

necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005e, p. 33).

A administração da PNAS é de responsabilidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo modelo é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização, em todo o território nacional das ações socioassistenciais¹⁰. O SUAS transforma o conteúdo da LOAS em realidade, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social (BRASIL, 2005f).

“Criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, o SUAS teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), que apresenta claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa” (BRASIL, 2005f).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social (BRASIL 2005e).

Os Riscos Sociais devem ser entendidos como um evento externo, de origem natural, ou produzido pelo ser humano, que afeta a qualidade de vida das pessoas e ameaça sua subsistência, podem estar relacionados com situações próprias do ciclo de vida das pessoas quanto as condições específicas das famílias, comunidades ou entorno (BELO HORIZONTE, 2007).

De acordo com a Política de Assistência Social (PNAS) a vulnerabilidade social é decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos e etc.) e, ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

¹⁰ De acordo com a NOB SUAS 2005, a rede socioassistencial é um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

A Proteção Social Especial (de alta e média complexidade), é destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos (BRASIL 2005e).

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a proteção básica busca a prevenção e é destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos, prevê ainda o desenvolvimento de serviços, programas e projetos que acolham e socializem as famílias e indivíduos, além do dever de incluir as pessoas com deficiência nas ações ofertadas, todos os serviços referentes a proteção básica devem ser executados diretamente nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) ou de forma indireta pelas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS (BRASIL, 2005e).

A Proteção Social Básica (PSB) é responsável por ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) que consiste no trabalho social com famílias, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. O PAIF realiza ações com famílias que possuem pessoas que precisam de cuidado, com foco na troca de informações sobre questões relativas à primeira infância, a adolescência, à juventude, o envelhecimento e deficiências a fim de promover espaços para troca de experiências, expressão de dificuldades e reconhecimento de possibilidades. Tem por princípios norteadores a universalidade e gratuidade de atendimento, cabendo exclusivamente à esfera estatal sua implementação (BRASIL, 2009g, p.6).

Além de ofertar o serviço do PAIF, a Proteção Social Básica é responsável pelos seguintes benefícios:

- O Benefício de Prestação Continuada (BPC):

Previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso, é provido pelo Governo Federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário (BRASIL, 2005e, p. 94).

- OS Benefícios Eventuais que são previstos no art. 22 da LOAS e visam ao pagamento de:

Auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública (BRASIL, 2005e, p. 94).

- Transferência de Renda: com programas que visam o pagamento direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários,

como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de ¹¹vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (BRASIL, 2005e, p. 94).

Os serviços de Proteção Social Especial (PSE) voltam-se a indivíduos e grupos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal ou social, destinada às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiveram seus direitos violados e ou ameaçados e cujos vínculos familiares já se romperam, é ofertada diretamente no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (BRASIL, 2005e).

A PNAS prevê a subdivisão desse serviço em Proteção Especial de Média e de Alta complexidade. Dessa forma são considerados: “Serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos” (BRASIL, 2005e).

Dentre os serviços oferecidos na **Proteção Especial de Média Complexidade** destacam-se:

- O serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), com o objetivo de:

Orientar e acompanhar as famílias que tenham um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos por ocorrência de violência física, psicológica e negligência; violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua e mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos (BRASIL, 2009g, p. 25).

¹¹ De acordo com a Política de Assistência Social (PNAS) a vulnerabilidade social é decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos e etc.) e, ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

- Abordagem Social: Serviço ofertado com a finalidade de assegurar o trabalho social de abordagem e busca ativa¹², que identifique nos territórios a ocorrência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes e situação de rua. O serviço deve buscar resolver a necessidade de forma imediata, promovendo a inserção na rede de serviços socioassistenciais (BRASIL, 2009g).

- O Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), cuja finalidade é prover a atenção socioassistencial e acompanhamento ao adolescente e jovem que tenham cometido algum ato infracional considerado sem gravidade, optando então pelo cumprimento de medida em regime meio aberto (BRASIL, 2009g).

- O Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias direciona os serviços para aqueles que tiveram suas limitações,

agravadas por violações de direitos, como exploração de imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas na família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia, com a finalidade de incluir, promover e melhorar a qualidade de vida das pessoas participantes (BRASIL, 2009g, p. 33).

- Já o serviço especializado para pessoas em situação de rua é ofertado para aqueles que utilizam a rua como espaço de moradia e de sobrevivência e tem como objetivo: viabilizar a acolhida na rede socioassistencial; e assim contribuir para a construção de novos projetos de vida, mantendo sempre o respeito referente às escolhas dos usuários e as particularidades do atendimento; contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua e promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária. (BRASIL, 2009g).

Os serviços de **Proteção Social Especial de Alta Complexidade** são aqueles que:

Garantem proteção integral como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário (BRASIL, 2005e, p. 38).

¹² É uma atividade realizada no âmbito dos serviços socioassistenciais com dois propósitos: identificar potenciais usuários do SUAS para inseri-los na rede de atendimento; buscar o retorno de um usuário desistente a um serviço socioassistencial. A busca ativa pode se dar por diversos meios que viabilizem o contato com o usuário entorno (Dicionário de termos técnicos da Assistência Social. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Belo Horizonte: ASCOM, 2007).

Conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais o atendimento prestado por esses equipamentos devem favorecer o convívio familiar e comunitário, mantendo um ambiente acolhedor, além de dispor dos seguintes serviços de proteção integral: Acolhimento em República; Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências (BRASIL, 2009g).

- Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais o Acolhimento em Repúblicas deve oferecer apoio e moradia a pessoas maiores de 18 anos em Estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, e que estejam com os vínculos familiares rompidos e fragilizados, e que não tenham como se autossustentar e não tenham uma moradia (BRASIL, 2009g);
- Família Acolhedora: organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de segurança, em residência de famílias acolhedoras cadastradas, ou seja, um lar provisório até que o caso seja analisado juridicamente e decidido se a criança retorna ou não para família de origem (BRASIL, 2009g);
- O Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências busca promover o apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública ofertando alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais (BRASIL, 2009g).
- O Serviço de Acolhimento Institucional conforme descrito na Política Nacional de Assistência Social é o acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, como Casa-Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora e Medida socioeducativas restritivas e privativas de liberdade, semiliberdade, internação provisória e sentenciada. O serviço é destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. As unidades Casa Lar e Abrigo Institucional atendem crianças e adolescentes, já os adultos e famílias podem receber atendimento em Abrigo Institucional e Casas de Passagem (BRASIL, 2009g).

Segundo a PNAS (2004) todos os serviços de Proteção Social devem assegurar um conjunto de seguranças que cubram, reduzam ou previnam riscos de vulnerabilidades sociais, sendo:

- Segurança de acolhida: Busca operar a partir de provisões de necessidades humanas, como o direito a alimentação, ao vestuário e ao abrigo, para que o usuário alcance a sua autonomia (BRASIL, 2005e).
- Segurança de Rendimentos: Garantia de que todos tenham uma renda mínima que garanta a sobrevivência, independente de suas limitações para o trabalho ou desemprego, no caso pessoas com necessidades especiais, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua sobrevivência na sociedade (BRASIL, 2005e).
- Segurança de Vivência Familiar ou Segurança de Convívio: Supõe a não aceitação de situações de reclusão e de perdas das relações, necessidade que deve ser preenchida pela política de assistência social, pois é na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade (BRASIL, 2005e).

Alem de assegurar um conjunto de seguranças a PNAS deve regular o acesso ao direito, a informação e aos critérios de acessos aos serviços da Assistência Social em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a partir dos seguintes princípios democráticos:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2015e).

É importante ressaltar que, apesar das importantes conquistas de 1988 com a Constituição Federal ampliando a Assistência Social como política pública, e a legitimação de outros mecanismos como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 ainda não é eficiente ao ponto de combater e eliminar a pobreza.

Portanto, não basta nem a existência e nem o conhecimento da lei para que a vida da população pobre seja alterada. É preciso mecanismos que confirmem o protagonismo dessa população. Afirmar a assistência social como direito é tarefa de uma sociedade, disputando nos marcos do capitalismo, a ampliação da fatia dos investimentos que devem ser

utilizados para que os efeitos perversos da exploração do capital sobre o trabalho possam ser reduzidos (COUTO, 2010, p. 187)

Dessa forma os programas de transferência de renda são apontados como possibilidade de garantir o direito humano a vida e de participação na riqueza socialmente produzida.

No próximo capítulo será apresentado à evolução dos programas de transferência de renda no contexto brasileiro e como o Estado tem realizado ações para o enfrentamento da pobreza.

2.2 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

Neste capítulo, será realizada uma breve trajetória sobre os Programas de Transferências de Renda no Brasil contemplando especificamente o Programa Bolsa Família (PBF) um dos maiores Programas de Transferência de Renda da atualidade.

2.2.1 Programa de Transferência de Renda

O debate sobre a defesa de uma transferência de renda mínima foi pensado a partir do século XX, nesse tempo muitos foram os filósofos, economistas e pensadores que formularam e defenderam a renda mínima como direito a cidadania, porém com diferentes consensos entre si, destacando-se entre esses Tomas Moore, que a partir de sua obra *Utopia*, publicada em 1516, influenciou outros pensadores na defesa de uma renda mínima, como também a lutar por uma sociedade organizada, justa e igualitária (SUPLICY, 2004).

Após o livro de Moore, muitos pensadores passaram a expressar o mesmo desejo de criar uma sociedade perfeita [...] Juan Luiz Vives, seu amigo, a partir dos princípios defendidos por Moore, criou a primeira proposta de renda mínima para a população de Flamenga de Bruges, além disso, a obra de Moore influenciou as Leis de Assistência aos pobres na Europa (SUPLICY, 2004).

Primeiramente as leis de Assistência aos pobres em 1531, resumia-se na permissão para idosos e deficientes solicitarem esmolas junto às paróquias, adiante o setor religioso foi autorizado para junto aos proprietários de terras levantarem recursos

para subsidiar aos pobres que, então, ficavam disponíveis para o trabalho, assim surgiram às casas de trabalho (SUPLICY, 2004).

Porém, essa iniciativa de Assistência aos pobres foi vigorosamente criticada por economistas clássicos da época como: Adam Smith, que defendia a liberdade individual do ser humano e do livre comércio, acreditando que a partir da plena liberdade os problemas sociais seriam resolvidos. Já, David Ricardo defendia a abolição da assistência aos pobres, pois acreditava que esses princípios não favoreciam uma concorrência justa e de liberdade de mercado. Ao passo que Malthus acreditava ser a Lei de assistência aos pobres um erro, pois, as leis de amparo aos pobres deveriam ser suficientes para suprir as necessidades de um grupo familiar e jamais sofrer variações do mercado, e que as mesmas, jamais deveriam ter sido criadas, pois isso não influenciou em nada na melhoria das condições de vida dos trabalhadores (SUPLICY, 2004).

Contudo as ideias de Smith, Ricardo e Malthus não foram desprezadas e sim fortalecidas, como defesa de que sempre existirão pobres e ricos, onde poucos detêm o capital, e muitos não tem nada [...] apesar das críticas as Leis de assistência pelos clássicos, vale ressaltar que outros autores tiveram um olhar diferenciado quanto à garantia de uma renda mínima (SUPLICY, 2004).

No Brasil destaca-se a obra de Eduardo Suplicy em “Renda de Cidadania: a saída é pela porta” escritor brasileiro defensor de uma Política de Transferência de Renda. O seu livro traz uma reflexão sobre as experiências do passado destacadas acima, declara ser fundamental conhecer os acertos e desacertos do passado para caminhar na melhor direção possível (SUPLICY, 2004).

A partir desse debate, Suplicy (2004), analisou inúmeras formas de garantia de renda, dentre elas a experiência de garantia de uma renda básica no Alasca, denominada Fundo Permanente do Alasca (FPA), que transfere anualmente um pagamento anual aos habitantes desse Estado, experiência que tem alcançado resultados já por duas décadas.

Porém, antes de analisar o tema, vale destacar que, a instituição de mínimos sociais no Brasil tem sua iniciativa em 1940 com o salário mínimo para trabalhadores inseridos no mercado de trabalho com carteira assinada, ficando de fora a grande maioria da população que trabalhava no mercado informal. Em 1986 é instituído o

Seguro Desemprego, o Abono Salarial no valor de um salário mínimo, destinado aos empregados cadastrados no Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), além da instituição da Renda Vitalícia substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) em 1996 (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

A partir de 1990 o debate sobre Programas de Transferência de Renda se aprofunda, constituindo nesse início do século XXI [...] a estratégia principal no eixo da Política de Assistência Social. [...] Um debate mais profundo sobre esse tipo de política pública no Brasil tem como marco inicial a apresentação e aprovação da proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) apresentado no Senado Federal pelo Senador Eduardo Suplicy, aprovada em 16 de dezembro de 1991 (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004, p. 32-33).

Porém, estudos indicam que antes da proposta de Suplicy já existiam discussões sobre a introdução de um programa de transferência de renda no Brasil. Em 1975, Antonio Maria da Silveira, apresentou a primeira proposta de redistribuição de renda para combate da pobreza fundamentada no Imposto de Renda Negativo, [...] transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda obtida pelo pobre (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

Segundo Silva; Yazbeck; Giovanni (2004, p. 88),

Seguindo a formulação proposta por Antonio Maria da Silveira (1975), Bacha e Unger (1978), também conferindo importância à redistribuição de renda, mediante uma complementação monetária, foi apresentado o que denominaram de um projeto de democracia para o Brasil, destacando a importância da redistribuição da renda como condição para sobrevivência da democracia política que requer um limite no nível de desigualdade e de miséria. Portanto, ambas são vistas como ameaça à própria democracia, o que significa que a democracia política não é compatível com graus elevados de desigualdade nem com a miséria da maioria dos cidadãos. Para o enfrentamento dessa situação no Brasil, os autores apresentaram uma proposta de complementação de renda, também baseada no Imposto de Renda Negativo, que deveria ser financiada pelos 10% mais ricos da população. Portanto, essa complementação monetária deveria considerar um nível mínimo de renda, tendo por base o tamanho da família, devendo ser paga pelo Governo Federal a diferença entre a renda auferida e um mínimo estabelecido, sendo contemplados os que se situassem abaixo desse mínimo.

“Não resta dúvida de que essas propostas influenciaram o Projeto de Lei nº 80/91, apresentado pelo senador Eduardo Suplicy para instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima para o Brasil” [...] (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004, p. 88).

Nesse período, o país enfrentava a maior crise recessiva desde a década de 1930, toda a atenção do governo era voltada para o combate da inflação e para a dívida externa, não havia espaço para a implantação de uma política de enfrentamento da pobreza, situação que se altera a partir de 1992, com a instituição do Movimento Ética na Política e conseqüentemente o impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello, colocando na agenda pública a temática da fome e da pobreza (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

Ainda em 1992 ocorre outro momento sobre o debate brasileiro de garantia de uma Renda Mínima quando José Marcio Camargo passa a defender uma proposta de renda mínima com articulação da renda familiar e escolarização de filhos e dependentes em idade escolar. Com uma proposta de política social que em curto prazo atenuasse a pobreza e em longo prazo reduzisse a reprodução da pobreza (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

Outro momento considerado como marco para os debates sobre Programas de Transferência de Renda acontece em 1995, com a implantação de programas de Garantia de Renda Familiar Mínima nas cidades de Campinas (SP) e Ribeirão Preto (SP), em Santos (SP) e em Brasília (DF) destaca-se o Programa Bolsa Familiar para Educação e o Programa Poupança Escola. Todos esses programas estavam articulados a educação, saúde e trabalho, ou seja, a família atendida deveria cumprir com essas condições em troca do benefício (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

“Segundo Silva, Yazbeck, Giovanni, (2004, p. 90), esse contexto faz com que a Política de Renda Mínima ultrapasse o patamar de mera utopia, constituindo numa alternativa concreta para a política social”.

Porém a conjuntura colocava a prova à concretização desse sonho, em 1995, Fernando Henrique Cardoso no seu primeiro mandato prioriza a estabilização da economia, com a preocupação de inserir o Brasil na economia globalizada, assumindo uma política neoliberal, imprimindo novos rumos para o trato da questão social em especial da pobreza (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

No entanto, em 2001, no segundo mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso ocorre uma proliferação de programas de iniciativa do Governo Federal implantados nos municípios, denominados “Rede de Proteção Social”, direcionados a famílias pobres. Dentre eles destaca-se a transformação do Programa de Garantia

de Renda Mínima (PGRM), “para toda criança na escola”, em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado a Educação – “Bolsa Escola”, e criação do Programa Bolsa Alimentação, além da expansão dos programas em nível nacional instituídos em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Auxílio Gás, o Programa Cartão Alimentação e o Programa Agente Jovem (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

Conforme indicado anteriormente, a partir de 2001 o Governo se propôs a desenvolver uma “Rede De Proteção Social”, e a articulação de vários programas direcionados a população empobrecida do país (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

Vejam os no (quadro 1) a seguir, algumas características desses programas chamados “Programas Remanescentes”: (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social do Ministério de Assistência Social e Humano e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Todos esses programas estavam destinados a um público específico, cujo corte de renda, para fixação da linha da pobreza, era de $\frac{1}{2}$ salário mínimo de renda *per capita*, com exceção do BPC que determinava uma renda *per capita* ainda menor, ou seja, inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

Quadro 1 - Programas Remanescentes

Nome do Programa	Descrição
AUXILIO GÁS	Programa do Ministério das Minas e Energia (MME), regulamentado em 2002, que tinha por objetivo transferir R\$ 15,00 a cada dois meses, para famílias com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo.
BOLSA ALIMENTAÇÃO	Criado em 2001 pelo Ministério da Saúde, tinha como público-alvo famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00, com presença de gestantes, nutrízes e crianças ente 0 e 6 anos de idade.
BOLSA ESCOLA	Antigo Programa gerido pelo Ministério da Educação (MEC) que tinha por público-alvo famílias com crianças e/ou adolescentes em idade escolar, entre 7 e 15 anos, e com renda mensal per capita de até R\$ 90,00.
CARTÃO ALIMENTAÇÃO	. O Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação foi instituído pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, cujo público-alvo eram famílias com renda entre R\$ 50,01 e R\$100, 00, sem crianças ou adolescentes na faixa etária de 0 a 15 anos
PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)	O programa foi instituído com o objetivo de erradicar as formas de trabalho infantil nas áreas rurais e urbanas, possibilitando o acesso e permanência de crianças e adolescentes na escola. Era direcionado a famílias com renda per capita familiar de ate ½ salário mínimo, com crianças e adolescentes entre 7 a 15 anos de idade. O repasse monetário variava entre R\$ 25,00 e R\$ 40,00 mensais para crianças e adolescentes na zona rural ou urbana.Em 2005, ocorreu à integração do PETI com o Programa Bolsa Família, o que trouxe mudanças significativas para o aprimoramento da gestão da transferência de renda.
BENEFICIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)	Benefício previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 203 e assegurado pela Lei de Assistência Social (LOAS) e regulamentado pelo Decreto nº 1.744 de 11/12/1995. O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é um benefício individual, não vitalício e intransferível, que garante a transferência mensal de 01 (um) salário mínimo à pessoa idosa, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família.
PROGRAMA AGENTE JOVEM	Programa de âmbito nacional, direcionado a jovens de 15 e 17 anos de idade que se encontravam fora da escola, e cuja renda per capita família não ultrapassasse até meio salário mínimo. Para receber a bolsa era exigida uma frequência mínima a escola e a outras atividades desenvolvidas pelo programa de até 75%. A proposta principal do programa era oferecer capacitação teórica e pratica de preparação para o mercado de trabalho.

Fonte: Elaboração própria

Nota: As informações para a elaboração do (quadro 1) foram retiradas do livro “A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de Transferência de Renda” (SILVA, YASBEK, GIOVANNI, 2004) e do site do MDS, disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/gestor/programas-remanescentes> Acesso em 30 out. 2015.

Esses foram os programas existentes até 2002 no Brasil, porém com a transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva no terceiro semestre de 2002 é elaborada uma proposta de unificação dos

Programas de Transferência de Renda com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), unificando os quatro Programas de Transferência de Renda anteriores: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

A situação dos programas de transferência de renda condicionada em 2003 era simples: o caos. Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o governo federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se parecia, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum desses programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional (BRASIL, 2009r, p.10).

Segundo Weisshmeimer (2006, p. 32), em janeiro de 2003, quando o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse, se deparou com um sistema de programas sociais de transferência de renda dispersos por vários ministérios, com diferentes listas de beneficiários e critérios para o recebimento, essa conjuntura justificou a unificação os programas.

“Nascia o Programa Bolsa Família, que se integra a um guarda-chuva maior denominado Programa Fome Zero” (WEISSHMEIMER, 2006, p. 32).

Portanto, a unificação dos Programas de Transferência de Renda, mediante a criação do BolsaFamília, situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e a pobreza, representam, no entendimento dos seus idealizadores uma evolução dos Programas de Transferência de Renda (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004, p. 136).

Dessa forma o Programa Bolsa Família (PBF) tem em sua gênese duas evoluções importantes para o sistema brasileiro de proteção social: a unificação dos programas anteriores que operavam separadamente, eliminando lacunas, sobreposições e ineficiências; conferindo uma nova dimensão ao sistema, ao passar a atender também à população pobre em idade ativa, alcançando grupos que contavam com baixíssima cobertura da proteção social, especialmente as crianças (BRASIL, 2015i).

Portanto para (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004) apesar de o Programa Bolsa Família ser considerado uma evolução dos Programas de Transferência de Renda,

destaca-se que no Brasil esses Programas foram marcados por um viés liberal, são meramente compensatórios e seletivos. Dessa forma para efetivar uma Renda de Cidadania para inclusão de todos em condições de dignidade é necessário um esforço articulado a uma política econômica que supere o modelo de concentração de renda.

2.2.2 Programa Bolsa Família (PBF)

O Programa Bolsa Família como um Programa de Transferência de renda foi implementado a partir de 2003 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O programa nasceu da junção de quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação, o programa foi estabelecido pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003 [...] com prioridade de combate à fome e a pobreza (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004, p. 136).

“Atualmente o Programa Bolsa Família está previsto em lei — Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 – e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas” (BRASIL, 2015a).

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) o programa possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2015a).

Como um programa de transferência de renda, o Bolsa Família beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, integra o Plano Brasil sem miséria, com foco nas famílias com renda familiar per capita inferior a R\$ 77,00 mensais e famílias com renda entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 (BRASIL, 2015j).

Para ter o direito de receber o Benefício é necessário à inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é a partir do Cadastro que as famílias de baixa renda são identificadas, permitindo então que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população (BRASIL, 2015k).

O Bolsa Família é apenas um dos programas a que a população de baixa renda pode ter acesso ao se inscrever no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O sistema é porta de entrada para 20 políticas públicas. Para se cadastrar, as famílias devem ter renda mensal de até meio salário mínimo (R\$ 394) por pessoa). A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais (BRASIL, 2015k).

A família beneficiária do programa precisa atender as condicionalidades impostas, para continuar recebendo o benefício, estes abrangem a área da educação, saúde e assistência social.

Quadro 2 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF)

Educação	Saúde	Assistência Social
Portaria MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004	Portaria MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004	Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)
<ul style="list-style-type: none"> - Os responsáveis devem matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola; - A frequência escolar deve ser de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os responsáveis devem levar as crianças menores de 7 anos para tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e para pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento; - As gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é o responsável por realizar o Cadastro Único, porta de entrada para os programas sociais, dentre eles o Programa Bolsa Família; - Quem recebe Bolsa Família precisa manter seu cadastro sempre atualizado para continuar a receber o benefício. Mudanças na situação da família devem ser informadas, a qualquer tempo, no setor responsável pelo Cadastro Único/ Bolsa Família na cidade em que a família mora.

Fonte: Brasil, 2015l. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/acesso-a-educacao-e-saude>>. Acesso em 21 out.2015.

Aqueles que descumprem com esses compromissos, sofrem efeitos gradativos, pois:

Quando as condicionalidades não são atendidas o beneficiário do Programa Bolsa Família recebe uma advertência, que não afeta o recebimento do benefício. Quando o descumprimento se repete em um período de até seis meses, há o bloqueio, que impede o saque do benefício por um mês, embora esse valor possa ser sacado depois. Se, após o bloqueio, houver novo descumprimento em até seis meses, o benefício fica suspenso por dois meses, sem possibilidade de a família reaver essas parcelas. O efeito mais grave é o cancelamento do benefício, antes a família passa por acompanhamento pela área de assistência social no município (BRASIL, 2015l).

Sobre as condicionalidades impostas com respeito à educação e saúde, autores como Silva; Yazbeck; Giovanni (2004, p. 200) levantam aspectos problemáticos,

[...] a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de freqüência à escola por parte de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade não é um aspecto pacífico e nem tão simples, posto que a obrigatoriedade de freqüência à escola não é suficiente para alterar o quadro educacional das futuras gerações e, conseqüentemente, alterar a pobreza. Essa exigência implica na expansão, na democratização e na melhoria dos sistemas educacionais estaduais e municipais. Não basta a criança estar matriculada e freqüentando a escola. O ensino precisa ser de boa qualidade e estar em consonância com as demandas da sociedade contemporânea. O mesmo questionamento aplica-se a saúde, o que implica também uma ampliação e democratização dos serviços [...].

Longe de eliminar a pobreza, a articulação de uma transferência monetária com a obrigatoriedade de inserção das crianças de famílias pobres na escola, significa a articulação de uma política compensatória, apenas ameniza a pobreza, pressupõe que essa articulação esta relacionada com oportunidades de emprego, porém deve-se considerar que a pobreza no Brasil tem como causa a desigualdade na distribuição de renda e da riqueza socialmente produzida mais do que a incapacidade de gerar renda (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2004).

Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família são definidos pela Lei 10.836/04, e são transferidos mensalmente às famílias beneficiadas.

Quanto ao valor do benefício que cada família ira receber por mês dependera do numero de pessoas da família, a idade de cada um, se existe alguém em situação de gravidez, e também da renda por pessoa que tenha algum ganho, essa renda é calculada a partir da divisão pelo numero de pessoas da família (BRASIL, 2015j).

Abaixo segue o (quadro 3) especificando o tipo de benefício para cada situação da família:

Quadro 3 - Valores de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF)

<p>Benefício Básico, no valor de R\$ 77,00</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pago apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00).
<p>Benefícios Variáveis, no valor de R\$ 35,00 cada um (até cinco por família):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos. <ul style="list-style-type: none"> - Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição. É exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade. • Benefício Variável Vinculado à Gestante. <ul style="list-style-type: none"> - Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição. Pagamento de nove parcelas mensais. O benefício só é pago se a gravidez for identificada pela área de saúde para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde. • Benefício Variável Vinculado à Nutriz. <ul style="list-style-type: none"> - Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe. Pagamento de seis parcelas mensais. Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
<p>Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de R\$ 42,00 (até dois por família).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição. É exigida frequência escolar dos adolescentes.
<p>Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em valor calculado individualmente para cada família.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 77,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa; • O valor do benefício é calculado de acordo com a renda e quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 77,00 de renda por pessoa.

Fonte: Brasil, 2015j. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>>.

Segundo Zimmermann (2006, p.152),

Mesmo sendo considerado uma inovação como programa de transferência de renda o bolsa família não está baseado na concepção de direitos, pois o acesso ao Programa não é garantido de forma incondicional aos portadores de um direito. Em outros termos, o Bolsa Família não garante o acesso irrestrito ao benefício, já que existe uma limitação da quantidade de famílias a serem beneficiadas em cada município. Essa limitação ocorre, como já se afirmou, porque a cada município designa-se um número máximo de famílias a serem contempladas pelo benefício. A partir do momento em que essa quota é preenchida, fica “impossibilitada” a inserção de novas famílias, mesmo que sejam extremamente vulneráveis e, portanto, portadoras desse direito. Em virtude disso, o Bolsa Família não é concebido com base na concepção de garantir o benefício a todos que dele necessitem. Adota, ao contrário, uma seletividade por vezes excludente. A consequência dessa concepção é que famílias e pessoas pobres acabam não sendo incluídas no Programa, mesmo que sejam miseráveis e tenham a necessidade urgente de serem beneficiadas.

Enfim, na opinião de Silva, Yazbeck e Giovanni (2004), apesar dos resultados identificados em relação à implementação do programa parecer ser limitada, subjetiva e imediata, deve-se considerar que para grande parte da população esse programa é a única possibilidade de uma renda, mesmo que muito baixa, pois para

muitas famílias usuárias do programa representa a aquisição ou ampliação de uma renda inexistente ou insignificante, oriunda do trabalho.

Segundo algumas pesquisas realizadas pelo Instituto de Economia Aplicada (IPEA), em 10 (dez) anos, uma ampla agenda de aperfeiçoamentos foi cumprida, o Bolsa Família criou uma nova estrutura, aperfeiçoou mecanismos, adicionou benefícios e ampliou o alcance e o impacto distributivo das transferências.

Diante disso, o Programa Bolsa Família se apresenta como uma estratégia para o enfrentamento da pobreza, prevendo condicionalidades para que o beneficiário garanta o recebimento mensal.

O próximo capítulo trata-se da metodologia, que irá traçar os caminhos que foram percorridos para a realização desse estudo.

3 METODOLOGIA

3.1 TIPO DE PESQUISA

A fim de alcançar o objetivo proposto, qual seja descrever qual a percepção dos usuários do Programa Bolsa Família (PBF) acompanhadas no CRAS de Alvorada - Vila Velha (ES) sobre o PBF foi traçado alguns procedimentos necessários à pesquisa.

“A pesquisa social possibilita a construção de conhecimentos a partir do contato direto com o sujeito, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social” (GIL, 2009).

De acordo com Gil (2009) o método é o caminho para chegar a um determinado fim ou conhecimento. É a partir da metodologia que se determina o tipo de estudo adequado para a pesquisa.

Como forma de subsidiar o presente trabalho, para a realização desse estudo foi utilizada a pesquisa do tipo descritiva. A pesquisa do tipo descritiva tem como objetivo fundamental a descrição de características de determinada população ou fenômeno, tem ainda como um dos seus objetivos levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população, ou estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade (GIL, 2009).

Visto que o objetivo desta investigação foi descrever qual a percepção dos usuários do Programa Bolsa Família (PBF) acompanhadas no CRAS de Alvorada - Vila Velha (ES) sobre o PBF a pesquisa descritiva é a ideal, pois a partir disso o pesquisador descreve quais características, relações e conexões do fenômeno sem interferir na pesquisa (BARROS, LEHFELD, p 84, 2014).

Foi também utilizada uma revisão bibliográfica desenvolvida a partir de material já existente, como artigos científicos e livros que tratam da temática Política de Assistência Social e Programa Bolsa Família.

3.2 O LOCAL DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) em Alvorada – Vila Velha (ES), com os beneficiários do Programa Bolsa Família que integram o Grupo de Catadores de matérias Recicláveis. Ressaltamos que este equipamento (CRAS) é uma unidade de Referência da Proteção Básica que busca o fortalecimento de vínculos entre famílias, além de ser a porta de entrada para benefícios do Governo Federal.

3.3 A COLETA DE DADOS E SEUS INSTRUMENTOS

O método de abordagem qualitativa também orientou a pesquisa, pois sendo um projeto com o envolvimento de sujeitos a pesquisa qualitativa é privilegiada. A pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados. (RICHARDSON, 2011, p. 90).

Para a coleta de dados foi utilizada a entrevista aberta com questões referentes à opinião de quem é beneficiário do Programa Bolsa Família e integra o Grupo de Catadores de Materiais Recicláveis.

Para isso foi utilizado um roteiro com perguntas pré-elaboradas, possibilitando ao pesquisador desenvolver novos questionamentos dependendo da direção que tomar a entrevista. Com a entrevista aberta o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão (MARCONI; LAKATOS, 2011, p.281).

Portanto foi tomado como amostra para a pesquisa um quantitativo de um Grupo de Catadores de Materiais Recicláveis referenciado no CRAS em Alvorada – Vila Velha (ES), e feito um recorte a partir dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF).

Até o final do mês de setembro 2015, o Grupo de Catadores de Materiais Recicláveis possuía 30 (trinta) integrantes, assim para a realização da pesquisa foram selecionados 6 (seis) usuários que recebem o Bolsa Família (PBF) e integram esse grupo.

Em relação aos beneficiários que demonstraram interesse em participar da pesquisa, estes assinaram e receberam uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) com autorização para gravação das entrevistas, sendo transcritas e os resultados devolvidos para os entrevistados, de modo que estes possam verificar se concordaram com o conteúdo, descartando, em seguida, as gravações.

3.4 O TRATAMENTO DOS DADOS

Segundo Richardson (2010) toda comunicação que implica transferência de significados de um emissor a um receptor pode ser objeto de análise de conteúdo.

Os procedimentos analíticos foram apresentados da seguinte forma: Inicialmente os dados coletados passaram por um processo de redução que consiste em simplificar e selecionar as informações obtidas, após foram apresentados, essa etapa consiste em organizar os dados para serem analisados sistematicamente e por fim será elaborada a conclusão/ verificação que requer uma revisão para considerar o significado dos dados (GIL, 2009).

Por fim foi realizado a análise das categorias empíricas que surgiram dos depoimentos dos entrevistados, sendo então organizados e sistematizados mediante o referencial teórico estudado.

Gil (2009) afirma que para interpretar os resultados é preciso ir além da leitura dos dados, num universo mais amplo, isso é fundamentar a pesquisa teoricamente a partir do conhecimento acumulado em tornos das questões abordadas.

3.5 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Para a realização da pesquisa que conseqüentemente envolveu pessoas, foi observado e considerado o respeito pela dignidade humana e pela especial proteção devida aos participantes das pesquisas científicas envolvendo seres humanos conforme a resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

A resolução parte de que a pesquisa deve considerar o respeito ao participante da pesquisa em sua dignidade e autonomia, reconhecendo sua vulnerabilidade, assegurando sua vontade de contribuir e permanecer, ou não, na pesquisa, por intermédio de manifestação expressa, livre e esclarecida, podendo desistir a qualquer momento da entrevista.

4 RESULTADO E DISCUSSÃO DA PESQUISA

Nesse capítulo apresentamos uma breve caracterização do município de Vila Velha (ES), bem como a caracterização do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Alvorada – Vila Velha (ES) local onde foi realizada a coleta dos dados. Será apresentado também o resultado obtido dos dados coletados no CRAS onde foi possível identificar a percepção dos usuários do Programa Bolsa Família (PBF) que participam do grupo de Catadores de Materiais Recicláveis.

4.1 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹³ de 2010, a população estimada para o ano de 2015 no município de Vila Velha é de aproximadamente 472.262 habitantes.

O município de Vila Velha foi fundado em 23 de maio de 1535, é o mais antigo município do Estado do Espírito Santo (ES). A maioria da população vila-velhense reside na área urbana, é considerado o município mais populoso do Estado com uma área de 210,07km², sendo 54,57 km² de área urbana, distante apenas 5 km da capital Vitória (IBGE, 2010).

A área urbana do território de Vila Velha se deu através de loteamento regulares e irregulares, condomínios e ocupações informais, em 2010 conforme o Censo Demográfico do IBGE 61.485 moradores urbanos viviam em aglomerados subnormais, ou seja favelas e similares (VILA VELHA, 2014b).

Vale ressaltar que o município possui uma divisão territorial composta por 05 Regiões Administrativas criadas por lei (Quadro 4).

¹³ Material disponível no site :
<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=320520&search=espirito-santo|vila-velha>

Quadro 4 – Regiões da área urbana de Vila Velha

REGIÃO	BAIRROS
REGIÃO I	Boa Vista I, Boa Vista II, Centro, Coqueiral de Itaparica, Cristóvão Colombo, Divino Espírito Santo, Glória, Ilha dos Ayres, Itapuã, Jaburuna, Jockey de Itaparica, Olaria, Praia da Costa, Praia das Gaivotas, Praia de Itaparica, Residencial Itaparica, Soteco, Vista da Penha.
REGIÃO II	Araçás, Brisamar, Cocal, Darly Santos, Guaranhuns, Ibes, Ilha dos Bentos, Jardim Asteca, Jardim Colorado, Jardim Guadalajara, Jardim Guaranhuns, Nossa Senhora da Penha, Nova Itaparica, Novo México, Pontal das Garças, Santa Inês, Santa Mônica, Santa Mônica Popular, Santos Dumont, Vila Guaranhuns, Vila Nova.
REGIÃO III	Argolas, Aribiri, Ataíde, Cavaleri, Chácara do Conde, Dom João Batista Garoto, Ilha da Conceição, Ilha das Flores, Paul, Pedra dos Búzios, Primeiro de Maio, Sagrada Família, Santa Rita, Vila Batista, Vila Garrido, Zumbi dos Palmares.
REGIÃO IV	Alecrim, Alvorada, Cobi de Baixo, Cobi de Cima, Cobilândia, Industrial, Jardim do Vale, Jardim Marilândia, Nova América, Planalto, Rio Marinho, Santa Clara, São Torquato, Vale Encantado
REGIÃO V	Balneário Ponta da Fruta, Barra do Jucu, Barramares, Cidade da Barra, Interlagos, Jabaeté, João Goulart, Morada da Barra, Morada do Sol, Morro da Lagoa, Normília da Cunha, Nova Ponta da Fruta, Ponta da Fruta, Praia dos Recifes, Riviera da Barra, Santa Paula I, Santa Paula II, São Conrado, Terra Vermelha, Ulisses Guimarães, Vinte e Três de Maio.

Fonte: Dados retirados da Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (SEMPLA) Disponível em <http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/Perfil%20socio%20economico%20R2.pdf>

A principal atividade econômica do município destaca-se nos polos de confecção dos bairros Glória e Santa Inês, setor portuário e Indústria de Chocolates Garoto. Situa-se na região a maioria dos terminais do Porto de Vitória, é uma cidade litorânea com grande potencial turístico (VILA VELHA, 20- - c).

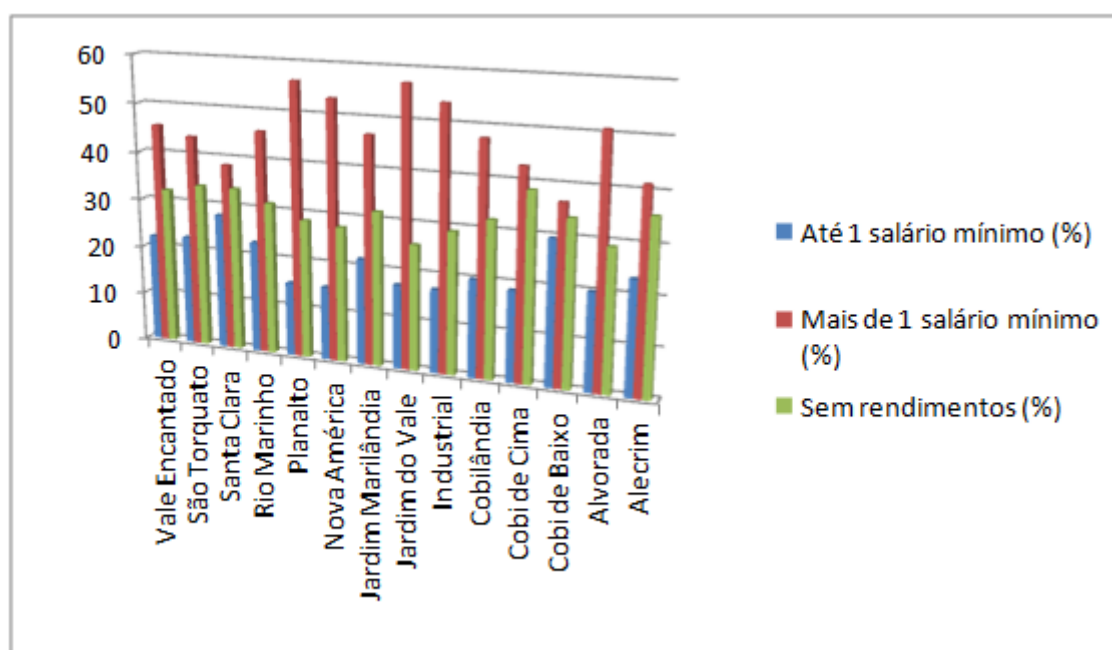
Na educação, de acordo com o censo cidades do IBGE (2012) foi apontado que o município possui um total de 56.413 alunos matriculados no ensino fundamental; 14.453 alunos matriculados no ensino médio, totalizando 256 estabelecimentos de ensino. A rede municipal conta com 60 escolas de ensino fundamental e 32 escolas de ensino infantil (IBGE, 2010).

A rede de saúde municipal, conforme Censo IBGE/2010 possui 275 estabelecimentos, sendo 42 estabelecimentos do SUS, destes 18 unidades municipais de atenção primária a saúde, 02 unidades de Pronto Atendimento (24 horas) e 01 hospital (IBGE, 2010).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁴ do município se comparado há 10 (dez) anos cresceu, em 2000 era de 0,709, diferente de 2010 que passou a 0,800. Com relação à pobreza e desigualdade tem um índice de Gini¹⁵ de 0,48 (VILA VELHA, 2014a).

O levantamento do Censo 2010 traz informações sobre o rendimento mensal por bairro (Gráfico 1) e detalha que o número de famílias pobres extremamente pobres ainda é considerável nos bairros destacados.

Gráfico 1 (REGIÃO IV) - Apresenta o percentual da população de acordo com a renda nos bairros do município de vila velha, a partir do Censo 2010.



Fonte: Adaptado de Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (SEMPLA)

A acumulação de capital também impacta fortemente a classe operária, a principal consequência para os trabalhadores é o grande contingente de trabalhadores desempregados (NETTO, BRAZ, 2012).

¹⁴ IDH significa **Índice de Desenvolvimento Humano**, uma medida importante concebida pela **ONU** (Organização das Nações Unidas) para avaliar a **qualidade de vida e o desenvolvimento econômico** de uma população. Disponível em <<http://www.significados.com.br/idh/>> Acesso em 16 out. 2015.

¹⁵ Conforme o conceito do IBGE Índice de Gini representa a medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima).

Sem um emprego para manter as suas necessidades o trabalhador usa de outras formas, como o trabalho informal e a busca por Políticas Públicas.

A Prefeitura de Vila Velha possui 17 secretárias para atender o município, porém a responsável pela gestão da Política de Assistência Social é a Secretária Municipal de Assistência Social (SEMAS), com o objetivo de coordenar, executar e supervisionar programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais previstos na PNAS e estruturados pelo SUAS (VILA VELHA, 2015b).

A Secretária Municipal de Assistência Social (SEMAS) do município de Vila Velha é responsável por vários serviços como:

- Centro de Convivência da pessoa Idosa:
- Coordenação de Pagamentos e Gestão Social (COPAGES),
- Pessoa com Deficiência,
- Conselhos Tutelares;
- Central Cadastro Único;
- Proteção Social Especial;
- Proteção Social Básica.

Para atender o município de Vila Velha existem 6 (seis) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que ofertam os serviços da Proteção Social Básica, 2 (dois) Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) que atendem a Proteção Social Especial de Média Complexidade. Conta com o Serviço Especializado em Abordagem Social que oferece serviços da rede de proteção social e encaminhamentos que buscam reintegrar cidadãos e retira-los da situação de rua. Para esse serviço existe o Centro Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) um espaço que oferece acolhida e apoio para pessoas em situação de rua e por fim existem 9 equipamentos que atendem a Proteção Social Especial de Alta Complexidade (VILA VELHA, 2015b).

4.2 CARACTERIZANDO O CRAS IV ALVORADA – VILA VELHA (ES): CAMPO DE PESQUISA

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Caracteriza-se como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), possibilitando o acesso de um grande número de famílias a rede de proteção social de assistência social (BRASIL, 2009q).

O CRAS tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais no território, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania, além disso, tem como função exclusiva ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)¹⁶ um diferencial no trabalho social com as famílias (BRASIL, 2009q).

Os municípios dividem os CRAS em territórios e em Vila Velha existem atualmente 6 (seis) unidades de proteção social fixas:

- Centro de Referência de Assistência Social (CRAS I) – Centro;
- Centro de Referência de Assistência Social (CRAS II) – Jardim Asteca;
- Centro de Referência de Assistência Social (CRAS III) – Paul;
- Centro de Referência de Assistência Social (CRAS IV) – Alvorada;
- Centro de Referência de Assistência Social (CRAS V) – São Conrado;
- Centro de Referência de Assistência Social (CRAS VI) - Morada da Barra (VILA VELHA, 2015a).

¹⁶ O trabalho social realizado no PAIF visa fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura dos laços, promovendo o acesso e o usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida através da prevenção da ruptura dos vínculos familiares, promoção de ganhos sociais e materiais às famílias, promoção de acesso aos benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais entre outras iniciativas (MSD, 2012).

O Plano Municipal de Assistência Social de Vila Velha Quadriênio 2014/2017 destaca que as ações socioassistenciais direcionadas as famílias estão concentradas nos 6 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que atualmente atendem a 25.000 famílias referenciadas através dos diversos Serviços de Convivência e dos Serviços de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), justifica que esse número ainda é insuficiente para atender a demanda do município, tendo em vista o grande número de pessoas que se encontram em situação de pobreza e que depende de políticas direcionadas para o resgate da sua cidadania (VILA VELHA, 2014b).

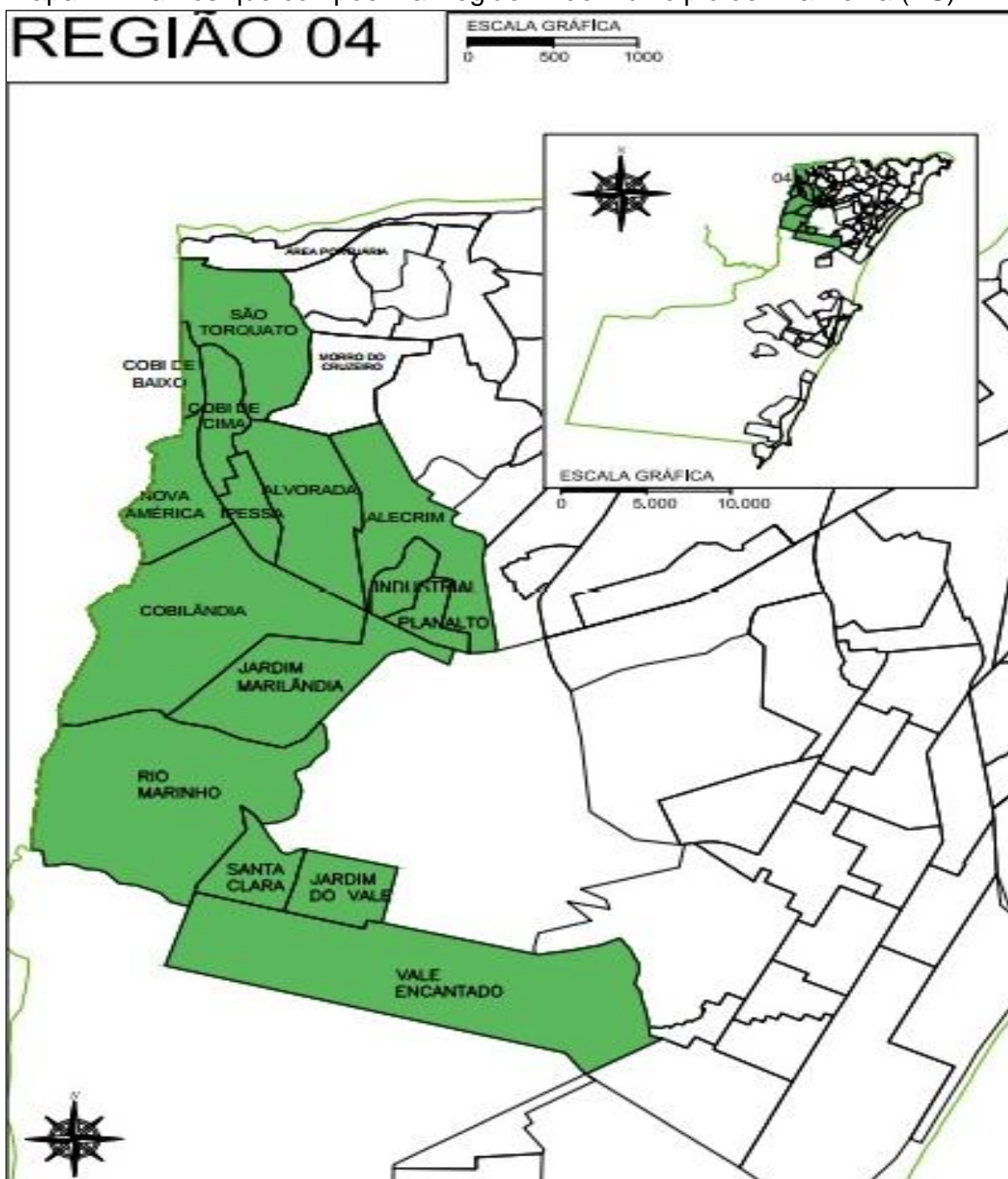
Segundo orientações da Norma Operacional Básica (NOB), do SUAS, para cada 5.000 famílias referenciadas em um município de médio porte, deveria ter no mínimo 2(dois) CRAS para atender a demanda da população, dado o tamanho do município e a concentração das famílias em situação de vulnerabilidade social observa-se que a rede de proteção básica de Vila Velha necessita de ampliação da sua rede (VILA VELHA, 2014b).

A unidade de proteção social, referida nesta pesquisa é o CRAS IV – Alvorada que atende a Região IV composta pelos bairros: Alecrim, Alvorada, Cobi de Baixo, Cobi de Cima, Cobilândia, Nova Cobilândia, Ipressa, Jardim do Vale, Jardim Marilândia, Nova América, Planalto, Rio Marinho, Santa Clara, São Torquato, Vale Encantado e Vila da Vitória.

Assim como no âmbito local se expressão as desigualdades sociais, também é no território que se encontram as potencialidades para o enfrentamento destas desigualdades. Todavia, voltar-se para o território não significa esperar que somente a solidariedade e a sinergia comunitária serão capazes de enfrentar as situações de desproteção social. Ao contrário, significa o reconhecimento pela política de assistência social que a organização dos serviços por território torna possível, como uma boa gestão, construir a perspectiva do alcance da universalidade de cobertura da política de assistência social, a partir de suas particularidades e especificidades, bem como o compromisso do poder público com a oferta adequada e acessível a serviço (BRASIL, 2009q, p. 13).

O território tem um destaque, pois não é somente um espaço composto por pessoas, e nem somente um pedaço de terra, mas uma localidade, onde as pessoas que ali habitam expressam a solidariedade, além de estender as relações familiares para além da consanguinidade, todos compartilham a vida não importa se parentes ou não, é nesse espaço que se evidencia os conflitos e desigualdades (BRASIL, 2009q).

Mapa 1 – Bairros que compõem a Região IV do município de Vila Velha (ES)



Fonte; Mapa retirado do Perfil Socioeconômico por Bairros. Disponível em: <http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/Perfil%20socio%20economico%20R2.pdf>. Acesso em 29 out. 2015.

Com relação aos serviços ofertados no CRAS IV – Alvorada destacamos que são realizados os seguintes procedimentos: acolhimento e recepção de novos usuários, cadastramento das famílias no Cadastro Único, atendimentos psicossociais individuais e em grupos; orientação, encaminhamentos para os demais serviços oferecidos pela rede socioassistencial; visitas domiciliares e institucionais; oficinas

motivacionais, trabalhos com grupos de Convivência, concessão de benefícios eventuais (VILA VELHA, 2015a).

A partir da inserção no Cadastro Único as famílias podem ser beneficiadas por diversos programas como o Programa Bolsa Família, que através da transferência de renda visa atender a demanda imediata da pobreza.

Além do Programa Bolsa Família que é considerado o carro chefe dos atendimentos realizados no CRAS em Alvorada, para proporcionar uma maior compreensão acerca da funcionalidade e estrutura dos serviços oferecidos no CRAS iremos abordar de modo breve os programas, benefícios e procedimentos realizados no CRAS de Alvorada (ES).

4.2.1 Os programas

- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): um programa do Governo Federal que atua de forma articulada com os estados, municípios e a sociedade civil que objetiva através de um conjunto de ações retirar crianças e adolescentes de 7 a 15 anos do trabalho precoce (exceto aquelas com 14 anos em condições de Aprendiz) e que coloca em risco sua saúde e segurança, assegurando uma transferência de renda e inclusão das crianças e jovens em serviços que buscam orientar e acompanhar as famílias (BRASIL, 2015m).
- Programa de Atenção Integral a Família (PAIF): constituindo um conjunto de ações continuadas. Dentro do PAIF estão os serviços de acolhimento, acompanhamento, inserção em serviços socioeducativos e de convivência, desenvolvimento das atividades coletivas e comunitárias e encaminhamento das famílias para demais serviços socioassistenciais e de outras políticas. As famílias são cadastradas e acompanhadas através de visitas domiciliares, reuniões familiares e atividades socioeducativas e de convivência (VILA VELHA, 2015a).

- Programa Bolsa Família¹⁷: é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil (BRASIL, 2015a)

4.2.2 Benefícios eventuais, outros benefícios, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e serviços

“Os Benefícios Eventuais são caracterizados por serem suplementares e temporários, prestados aos cidadãos e às famílias em casos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade provisória e de calamidade pública (BRASIL, 2015)”.

- Auxílio Natalidade: destinado para atender preferencialmente as necessidades do bebê que vai nascer. No caso do município de Vila Velha o valor é repassado em materiais, ou seja, um Kit natalidade (BRASIL, 2015n).
- Auxílio Funeral: é um benefício eventual para famílias com renda de até três salários mínimos, que residam no município de Vila Velha, que concede a urna funerária (caixão), transporte do corpo e pagamento de taxas de sepultamento. Para ter acesso ao benefício é necessário que um parente de primeiro grau (aberto a exceções) compareça ao CRAS com a certidão de óbito (BRASIL, 2015n).

Os Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social no Município de Vila Velha/ES estão previstos no artigo 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e regulamentados pela resolução nº 045/2012 (COMASVV), que dispõe sobre os critérios de concessão.

- Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC): Assegura proteção social básica a pessoas com necessidades especiais a partir de qualquer idade e idosos com 65 anos ou mais, concede 1 (um) salário mínimo mensal. Neste equipamento é realizado o preenchimento dos formulários e encaminhamento do usuário para o Serviço Social do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) (BRASIL, 2015o).
- Carteira do idoso: destinado às pessoas com idade acima de 60 anos e que possuem renda de no máximo dois salários mínimos. Garante o acesso

¹⁷ Para maior detalhamento a respeito do Programa Bolsa Família verificar o cap. 2, subitem 2.2.2 desse trabalho

gratuito ou de no mínimo 50% no valor da passagem. Válida para desconto/gratuidade nos transportes coletivos interestaduais rodoviários (BRASIL, 2010p).

O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) IV Alvorada realiza o acompanhamento do PBF, além das outras atividades, contando para todo esse conjunto de ações com uma equipe técnica¹⁸ formada por:

- 1 (um) Coordenador (Assistente Social);
- 4 (quatro) Assistentes Sociais;
- 1 (um) Pedagoga;
- 2 (dois) Professores de Artes;
- 2 (dois) Professores de Música;
- 3 (três) Professores de Atividades Esportivas;
- 1 (um) Psicóloga;
- 1 (um) Auxiliar Administrativo;
- 1 (um) Auxiliar de Serviços Gerais;
- 2 (dois) Vigias;
- 1 (um) Merendeira;
- 2 (duas) Acadêmicas de Serviço Social.

Em resumo, conforme a NOB-RH /SUAS a composição da equipe nos CRAS para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios deverá contar com um coordenador e técnicos de nível superior e médio e a quantidade varia de acordo com o tamanho do território de abrangência do CRAS. Vale ressaltar que dentre os técnicos de nível superior, exige-se que parte da equipe seja formada por assistentes sociais graduados e devidamente registrados nos conselhos profissionais, considerando que as equipes são compostas por diferentes categorias profissionais a gestão deve estimular o trabalho

¹⁸ Em relação a equipe técnica do CRAS, todo o material apresentado foi coletado com a Assistente Social Coordenadora do CRAS IV Alvorada.

articulado entre esses profissionais a partir da troca de conhecimentos e construção de novos saberes (BRASIL, 2005f).

4.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS ACOMPANHADOS NO CRAS DE ALVORADA

Neste capítulo será apresentado o resultado da pesquisa realizada no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em Alvorada, situado no município de Vila Velha (ES).

Para a coleta de dados foi aplicado entrevista com perguntas abertas aos usuários do Programa Bolsa Família que fazem parte do Grupo de Catadores de Materiais Recicláveis, as perguntas foram estruturadas no sentido de fornecerem elementos necessários para conhecermos a opinião do usuário sobre o programa.

Desse modo, a partir desse estudo identificamos a partir da percepção do usuário do Programa Bolsa Família, as mudanças ocorridas na realidade de vida dos usuários a partir da inserção no programa e a percepção dos usuários em relação à eficiência do programa no combate à pobreza.

Como afirmamos anteriormente, até o final do mês de setembro 2015, o Grupo de Catadores de Materiais Recicláveis possuía 30 (trinta) integrantes, sendo assim para a realização da pesquisa foram selecionados 6 (seis) usuários que recebem o Bolsa Família (PBF) e integram esse grupo.

Em relação ao roteiro utilizado para realização da pesquisa empírica com os usuários do Programa Bolsa Família (PBF) acompanhados no (CRAS) de Alvorada – Vila Velha (ES), consideramos importante analisá-los a partir de 5 categorias.

1) Percepção sobre o Programa Bolsa Família (PBF)

Quando indagados com relação à percepção sobre o Programa Bolsa Família (PBF) verificamos que o programa é visto como uma ajuda e não como um direito, que traz uma compensação, pois oferece subsídios financeiros.

Ao serem questionados sobre qual opinião tinham referente ao Programa Bolsa Família podemos notar que a maioria dos entrevistados foram unânimes em dizer que é uma importante ajuda, conseqüentemente essa fala reafirma a grande dificuldade para desvincular as Políticas Sociais de uma prática caridosa, benevolente.

“Sim, acho, pra mim, pelo menos pra minha família e pra mim pessoalmente é uma ajuda muito boa, sim ajuda bastante, auxilia bastante [...]” (Entrevistada 1).

“É o programa Bolsa Família é um benefício que tem ajudado a muitas famílias carente, é de maior importância mesmo porque tem família aí que vive com a renda do bolsa família e tem ajudado muito a própria família, inclusive a minha [...]” (Entrevistada 2).

“Sim, porque ajuda muito né, a gente que necessita que tem filho, igual eu que tenho 5 filhos, então pra mim é uma renda boa, que veio em boa hora [...]” (Entrevistada 4).

“Bom na minha casa eu acho que sim né porque pelo menos no meu ponto de vista é uma coisa assim que desde que eu fiz o meu cadastro pra mim foi uma coisa que tem me ajudado muito, entendeu [...]” (Entrevistada 5).

“Eu acho uma maravilha né, o bolsa família que através dela foi uma ajuda muito grande pra minha família principalmente a gente quando tá desempregado, eu tô desempregada, meu filho, só a minha filha que tá trabalhando pra gente em uma coisa maravilhosa é um excelente projeto que o governo lançou e eu tô muito satisfeita porque ajuda muito [...]” (Entrevistada 6).

Diante disso conforme já discutido nos capítulos anteriores desta pesquisa, percebe-se que apesar de ter sido um marco para a Assistência Social o seu reconhecimento como Política Pública, reafirmando o dever do Estado e um direito do cidadão, isso a partir da Constituição Federal de 1988, na atualidade a assistência social mantém resquícios de uma perspectiva assistencialista.

Segundo Couto e outros (2010), da Constituição Federal até a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações e organização da Assistência Social, passaram-se cinco anos. Essa lentidão se explica pelo fato de que o processo de sua implantação ocorre em uma conjuntura adversa, onde se evidencia uma incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais. Essa divergência se explica a partir do ideário neoliberal que reconhece o dever moral do socorro aos pobres, mas não reconhece os seus direitos.

Conforme dito, historicamente a Assistência Social brasileira mantém algumas particularidades como: subordinação aos interesses clientelistas, sendo frequentemente implementada em função de interesses políticos e econômicos; a trajetória para o seu reconhecimento foi lenta enfrentando dificuldades para se consolidar como Política Pública; a confusão entre assistência e filantropia reforçada pela ausência de transparência das relações entre público e privado, resultado esse fruto de uma atitude orientada por intencionalidade de manutenção da assistência sob a ótica do dever moral (BOSCHETTI, 2003).

Diante disso, compartilho as palavras de Ferreira (2010), na atualidade e diante do quadro social complexo que se apresenta percebemos os inúmeros dilemas e desafios para aqueles que se empenham na construção de um sistema de proteção social público e universal, o avanço nessa perspectiva só será possível a partir de um esforço coletivo de todos, unido a um programa de transformação estrutural na sociedade brasileira.

2) Percepção sobre a eficiência do programa no combate à pobreza

Em relação à percepção sobre a eficiência do programa no combate à pobreza há um consenso entre os entrevistados, sobre o valor que cada um recebe afirmam não combater a pobreza.

“Não, não ajuda tirar da pobreza, porque o que ajuda a tirar da pobreza é um salário digno, é trabalho, que a pessoa pode contar com aquele trabalho sair de manhã e voltar a noite, e todo mês ele ter aquela renda ne pra ajudar, mas tirar da pobreza não tira” (Entrevistado 2).

“Não, tendo dado conta porque varias pessoas né, precisando e eles dão um dinheiro que fala que é pra comprar gás, pra criança ir pra escola, mas o dinheiro é muito pouco, pouco de mais, conta não da pra fazer nada, não da o que passa na televisão isso é mentira, que tem que ter criança na escola né, porque se não perde o bolsa, que do jeito que eles falam parece que é um dinheiro que da pra sim, que da pra conter a criança com estudo, com comida, entendeu, com tudo, mas não da, não da pra comprar nada não pra criança não, se a gente não botar em cima livro, caderno, uniforme, igual quando a criança vai pro sexto ano pede um caderno novo, o bolsa família que eles dão não dá” (Entrevistada 3).

O PBF como um programa de Transferência de Renda é identificado como central para o enfrentamento da pobreza no Brasil, conforme Ferreira (2010) manter uma política de transferência de renda é importante para viabilizar a proteção social, porém não deve ser sustentada numa visão restrita e limitada da proteção, porque

só o programa não combate a pobreza. A ausência de articulação dos programas de transferência de renda com as demais políticas sociais e de uma política econômica voltada para gerar emprego e renda, faz com que esses programas funcionem apenas para compensar os impactos de uma política negativa e das reformas neoliberais, pois além de não atingir todo o público que necessita da renda complementar o valor do benefício é muito baixo (FERREIRA, 2010).

Se retornarmos aos anos 1930 e verificarmos a regulação do Estado no campo das políticas sociais, veremos que a história mostra que essas políticas já se efetivavam de forma fragmentada, eventual e descontínua. Isso devido à grande concentração de renda que decorre dos modelos adotados para o desenvolvimento da economia e construção do capitalismo industrial no Brasil, causando o aumento da exploração sobre a força de trabalho, e conseqüentemente a necessidade de políticas sociais, porém apenas contribuem para amenizar a condição de pobreza, devido o seu caráter marcante de apenas compensar (FERREIRA, 2010)

Conforme Netto, Braz (2012), mesmo com as transformações experimentadas por uma sociedade capitalista, é comum e particular ao sistema capitalista o exército industrial de reserva¹⁹ e a polarização maior ou menor, mas sempre presente, entre a riqueza social que se expande fortemente e a pobreza social, produzindo um enorme contingente de homens e mulheres cujo acesso aos bens necessários é extremamente restrito.

3) Tempo de recebimento e valor recebido do benefício

No que se refere ao tempo de recebimento verificamos que os entrevistados já recebem o PBF há aproximadamente 5 (cinco) anos, somente uma das entrevistadas estava a 1 (um) mês incluída no programa, mas vale ressaltar que a mesma já tinha sido usuária do PBF, porém por descumprimento estava desligada do PBF, retornando a receber em setembro de 2015.

"Tem uns cinco anos que recebo o Bolsa" (Entrevistada 1).

"Recebo há 4 anos" (Entrevistado 2).

"Tem um mês" (Entrevistado 3).

"5 anos que recebe o bolsa" (Entrevistado 4).

¹⁹ Grande contingente de trabalhadores desempregados, que não encontra compradores para a sua força de trabalho (NETTO, BRAZ, 2012, p. 145).

*“Tem mais de dois anos” (Entrevistado 5).
“Deve ter uns três anos” (Entrevistado 6).*

Quanto ao tempo de permanência no programa vale destacar o pensamento de alguns autores que estudam sobre Programas de Transferência de Renda:

Segundo Weissheimer (2006), o principal objetivo do Programa Bolsa Família é justamente fazer com que os usuários do programa deixem de sê-lo, tarefa árdua, para muitos anos, e não cabe apenas a um programa sozinho, para o autor o caminho para a porta de saída do programa seria promover o desenvolvimento socioeconômico de famílias em estado de insegurança alimentar, gerar trabalho e renda, ou seja, devolver ou mesmo criar algo que leve a dignidade e que possa ser chamado de cidadania.

Para Silva, Yazbeck e Giovanni (2004) o tempo de permanência dos usuários nos programas de transferência de renda apontam questões problemáticas, o Programa Bolsa Família fixa o tempo em dois anos, tempo mínimo para o usuário realizar o seu recadastramento, correndo risco de exclusão se não o fizer. Nesse caso, as questões que os autores colocam quanto aos programas de transferência de renda são: qual o tempo necessário para que o programa alcance os impactos desejados e fixados nos seus objetivos? Como alcançar mudanças concretas em situações de renda insuficientes, desemprego, educação e saúde em tão pouco tempo, quando os usuários atendidos apresentam limites que envolvem a questão pessoal e estrutural, enfrentam o desemprego/subemprego, baixa escolaridade, falta de acesso a informações?

Segundo Silva, Yazbeck e Giovanni (2004, p. 207) ainda não foi construída uma referência satisfatória para fixar um tempo desejável e adequado, que precisa levar em conta as condições concretas dos usuários, ressalta que, na medida em que nos Programas de transferência de Renda for considerado o direito fundamental de garantia da sobrevivência do usuário, com dignidade, a fixação de um tempo de permanência nos programas terá como direção a necessidade de cada usuário.

Quanto ao tempo de permanência nos programas, ainda existe outra questão, o desligamento, sendo relevante um trabalho de preparação para esse desligamento, pois em tempos de informalidade no mercado de trabalho, desvalorização da renda e de ocupações, justifica-se que os usuários não queiram “arriscar” sua única e pequena parcela de renda “estável” por algo incerto e duvidoso (COBO, 2012).

Verificamos que o valor do benefício recebido pelo usuário do PBF varia entre R\$ 70,00 (setenta reais) e R\$ 610,00 (seiscentos e dez reais), valor considerado irrisório, tendo em vista as inúmeras demandas que deveriam ser supridas, na área da saúde, alimentação, vestuário, lazer. Para a maioria desses usuários esse valor é apenas um complemento da renda, vistos que todos fazem parte do mercado de trabalho informal, sendo catadores de matérias recicláveis.

Parece óbvio que o Estado tem a obrigação de se responsabilizar pela proteção dessa imensa parcela da população, independente da sua condição no mercado de trabalho e da sua condição de contribuinte ou não. O que não é natural e inevitável é o aumento crescente e prolongado do desemprego e da precarização do trabalho com o crescente e infindável transbordamento da proteção previdenciária para a assistencial, mais exatamente para os programas de transferência de renda focalizados. Estes funcionam como uma espécie de “tábua de salvação” para aliviar a situação do grande número daqueles que trabalham, mas encontram-se sem emprego formal e sem proteção previdenciária por não serem contribuintes do sistema (FERREIRA, 2010. p.123).

Conforme o Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 toda pessoa deveria ter garantido o direito a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social.

Esse direito é negado devido ao critério de elegibilidade do programa com um caráter seletivo, impondo um limite de renda para o usuário ser incluído, segundo o MDS podem participar do programa todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 77 mensais; famílias com renda por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154 mensais, desde que tenham, em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

Se considerarmos uma família com quatro pessoas no Brasil que sobrevive com um salário mínimo vigente de R\$ 788,00 (setecentos e oitenta e oito reais), pelo critério de renda essa família está fora do programa, mesmo sendo pobre, para o governo a sua renda é suficiente, quando na realidade para suprir as suas necessidades básicas para o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)²⁰ para setembro/2015 o valor mínimo necessário deveria ser de R\$ 3.240,27 (três mil duzentos e quarenta e sete reais), salário mínimo

²⁰ [...] levando em consideração a determinação constitucional que estabelece que o salário mínimo deve ser suficiente para suprir as despesas de um trabalhador e sua família com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência, o DIEESE estima mensalmente o valor do salário mínimo necessário. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2015/201509cestabasica.pdf>>. Acesso em 27 out.2015.

para uma família sobreviver e ter a garantia de cumprimento do que está exposto no Artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Em seus estudos sobre Programas de Transferência de Renda, Maria Ozanira da Silva e Silva²¹ relata que entre os estudiosos que debatem sobre as experiências de cada país, chegou-se a conclusão de que a forma mais racional de transferência de renda seria simplesmente a de se pagar a todas as pessoas em cada país uma modesta renda, suficiente para atender as necessidades, sem importar com raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica, assegurando a todos o direito alienável de participar da riqueza da nação (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2010).

4) Utilização do dinheiro

Ao perguntarmos aos entrevistados como utilizam a renda do Bolsa Família, relataram que usam em primeiro lugar para comprar alimentos, depois pagar as contas. Os principais mantimentos citados foram: leite, arroz, açúcar, biscoitos.

“Assim como eu to te falando ajuda assim igual eu preciso de um leite, pagar uma conta uma necessidade de repente não tem dinheiro, aí esse dinheiro me ajuda muito” (Entrevistada 1).

“É ao menos da pra comprar o remédio né”(Entrevistado 2).

“[...] esse mês eu peguei o bolsa agora e comprei tudo pra eles, comprei uma bolsa que ele tava precisando, comprei o que, abacate que ele é desnutrido, e comprei um bife de fígado aí acabou, setenta reais não é nada” (Entrevistada 3).

“[...] pago com esse dinheiro do bolsa família eu pago a minha luz, o resto eu pago água, e me ajuda muito, tem me ajudado muito, as vezes sobra uns 10 reais, sobra uns vinte, já é um dinheiro que me sobra pra mim comprar outras coisa, entendeu, pra casa as vezes da pra comprar um pacote de arroz, um pacote de açúcar as vezes compra um litro de óleo, entendeu, já é uma coisa que pra mim ajuda muito” (Entrevista 5).

“[...] porque ele ajuda muito assim na hora da compra, porque a gente paga aluguel, a gente compra assim as vezes até carne também, é leite o biscoito, pão quase todo dia pros menino é uma ajuda muito grande se entendeu na compra também ele dá uma ajuda também durante o mês as coisa que falta” (Entrevistada 6).

²¹ Primeira brasileira a se tornar sócia vitalícia da Rede Européia da Renda Básica, conhecida por BIEN, ou Basic Income European Network. A BIEN é formada por um grupo de economistas, filósofos e cientistas sociais que debatem sobre as experiências no mundo, de transferências de renda (SILVA, YASBECK, GIOVANNI, 2010).

O MDS em uma matéria publicada no dia 23 de outubro de 2015 declara que o usuário do Bolsa Família escolhe em que gastar o benefício, a entrevista relata o seguinte:

“A garçonete Cátia Silva geralmente compra alimentos com o complemento da renda, que já ajudou a comprar um skate para o filho. Mãe de três filhos, Cátia Rejane de Sousa Silva, 38 anos, tem uma rotina pesada: acorda às cinco da manhã para cuidar da casa antes de pegar o ônibus do Recanto das Emas para deixar o filho caçula na escola e seguir para o trabalho, no Plano Piloto, em Brasília. Os outros dois filhos seguem para a escola um pouco mais tarde. Cátia é garçonete e tem carteira assinada há um ano e meio. Foi promovida, depois de trabalhar como auxiliar de limpeza. Ela já foi catadora e vítima de violência doméstica. É beneficiária do Bolsa Família há dois anos e recebe R\$ 182. Ela saca o dinheiro assim que o pagamento é liberado e organiza os gastos: “No dia em que eu pego o dinheiro, compro o que estamos precisando com mais urgência, mas sempre com o limite de R\$ 50. O restante fica guardado para as necessidades que forem surgindo até eu receber meu salário do mês seguinte.” Com o pagamento de outubro, sacado no último dia 20, Cátia comprou verduras e carne. Considerando a experiência dos meses anteriores, ela prevê que os R\$ 132 restantes serão utilizados para compra de material escolar, remédio e, eventualmente, até algum mimo para os filhos. “Quando eu compro um presente para um deles em um mês, já me programo para agradar os outros nos meses seguintes”. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-impressao/noticias/2015/outubro/bolsa>> Acesso em 27 out. 2015.

Weissheimer (2006) sobre os limites e possibilidades do programa, em uma investigação sobre como foram gastos os recursos recebidos através do programa declara e afirma que a maioria priorizou a alimentação.

Será que existe na realidade uma escolha do usuário? Não queremos negar a importância do programa, mas sim trazer aos leitores uma reflexão crítica sobre o assunto.

Segundo Ferreira (2010) embora o programa tenha efeitos positivos para a melhoria de vida das famílias, atuando na distribuição da riqueza, é insuficiente para alterar significativamente o quadro de desigualdade no país, pois a completa eliminação da desigualdade só é possível com a superação da sociedade organizada em classes, pois é justamente na estrutura de classe que encontra-se a essência e reprodução da desigualdade.

5) Mudanças ocorridas após recebimento do PBF

Em relação às mudanças ocorridas foi constatado que após a inserção no programa os entrevistados tiveram um aumento do poder de compra.

“Mudou porque as vezes igual meu talão de água ou luz, as vezes atrasava porque eu tava sem dinheiro e esse dinheiro já me ajuda pra pagar” (Entrevistada 1).

“Depois que passou a receber esse benefício favoreceu muita coisa, mudou muito, mudou porque, eu pelo menos eu não tinha condição de ta comprando o remédio para minha esposa e esse dinheiro tem auxiliado bastante ao menos pra compra do remédio dela” (Entrevistado 2).

“Pra mim pra falar verdade o pouco com Deus é muito, como eu tenho a minha pensão que ta quase acabando, vai acabar quando meu filho fazer 21, ele ta com 18, ai já, setenta reais é uma ajuda ate pro gás também porque eu so tava recebendo minha pensão ai dia 17 e 19 vem o bolsa é pouco mas vai ajudar, vai ajudar sim” (Entrevistada 3).

“Mudou muito né, pra melhor, porque quando eu fiz pela primeira vez eu não consegui, mas ai também a gente não pode desistir, ai fisco de novo ai graças a Deus eu consegui, pra mim foi bom me ajudou bastante, porque quem tem cinco filhos é muito difícil” (Entrevistada 4).

“Nossa pra mim foi uma maravilha porque antes a gente passava dificuldade a gente não podia comprar uma alimentação melhor pras criança não podia ter um pão dentro de casa, uma vitamina a gente não podia fazer, geralmente não tinha um biscoito, não podia compra pão todo dia nem o leite pra mim foi ótimo, ajuda também na compra que a gente quase não podia fazer agente paga aluguel, então é muito difícil entendeu pra mim foi ótimo o bolsa família, eu sem ela vou dizer a verdade pra mim fica tudo triste (risos)” (Entrevistada 6).

Apesar de melhorar a renda das famílias e com isso possibilitar o aumento do acesso ao consumo de alguns bens, isoladamente, atua somente na amenização das mazelas sociais, mantendo o seu caráter de focalização e seletividade, os baixos valores e os critérios para o acesso torna incapaz por si só, a ocorrência de mudanças significativas entre a pobreza e desigualdade (FERREIRA, 2010).

Enfim dados do MDS revelam que em 2015 o programa já atendeu aproximadamente 14 milhões de famílias com a transferência direta de renda, um repasse de R\$ 2,3 bilhões, com um valor médio de R\$ 163,57 por família.

Porém a principal critica é contra a elegibilidade, que exclui milhares de famílias que também necessitam, além do valor considerado insuficiente para suprir as necessidades básicas de uma família.

Finalizando, a intenção não é criticar o Programa, porque mesmo com a compreensão de que o programa não cumpre com seus objetivos, não se pode negar as mudanças ocorridas a partir da sua implementação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou conhecer qual a percepção dos usuários do Programa Bolsa Família (PBF) acompanhadas no CRAS de Alvorada - Vila Velha (ES) sobre o programa e também verificar quais as mudanças ocorridas na realidade de vida dos usuários a partir da inserção no programa Bolsa Família, além de identificar a percepção dos usuários em relação à eficiência do programa no combate à pobreza.

Como já foi sinalizado o Programa Bolsa Família foi criado em 2003 e é um programa de governo, que surge com a proposta de enfrentamento da pobreza a partir da transferência de renda.

Para o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) o Programa Bolsa Família contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, a partir do complemento da renda, todos os meses os usuários recebem um benefício em dinheiro, porém para acessar esse direito é preciso cumprir algumas condicionalidades.

Durante o processo de pesquisa realizamos um resgate histórico sobre a trajetória da Assistência Social no Brasil, e como foram implementados os programas de transferência de renda no país.

A partir desse estudo observamos que a assistência social a partir da Constituição Federal de 1988, passou a ser considerada direito do cidadão e dever do Estado, como recomenda o artigo 203 deve ser prestada a quem dela necessitar, porém observamos que o assunto é complexo, contraditório e permeado por desafios.

Antes disso, a Assistência Social no Brasil até a década de 1980 esteve historicamente associada à benevolência ou favor, era apresentada como uma prática e não como direito.

Segundo alguns estudiosos sobre políticas sociais no Brasil, a história comprova que estas políticas se caracterizam por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes incapazes de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade. No caso da assistência a sua gênese é estruturada em uma base caritativa e filantrópica, interferindo na compreensão da assistência como direito, devido a resquícios que a configura como ajuda ou clientelismo.

Ficou evidenciado nas entrevistas que existe na atualidade o entendimento a partir dos usuários que a Assistência Social prestada é uma ajuda, descaracterizando-a como direito. Cabe aos profissionais da Assistência Social e de outros profissionais, a vigilância no âmbito da atuação lembrando que o usuário tem direitos garantidos e a partir do compromisso ético-político lutar pela ampliação dos direitos sociais e por sua materialização em política universal, que alcance a todos.

O Programa Bolsa Família é considerado uma evolução dos Programas de Transferência de Renda, porém a sua implementação no caso do Brasil foi marcada por um viés liberal, assim o programa se torna meramente compensatório e seletivo. Dessa forma para efetivar uma Renda de Cidadania para inclusão de todos em condições de dignidade é necessário um esforço articulado a uma política econômica que supere o modelo de concentração de renda. O corte de renda impossibilita que todos que necessitam tenham acesso ao benefício, apesar disso, existem muitas famílias que dependem de programas sociais para superar a situação de pobreza, mesmo que de forma paliativa.

Verificamos que o Programa Bolsa Família é insuficiente, pois os usuários recorrem a outros auxílios, seja o trabalho informal para suprir as necessidades imediatas, porém é considerado pelos sujeitos como uma segurança, por isso não é possível negar a sua eficiência, mesmo que com características de ser um programa focalizado e seletivo.

Quanto à percepção dos usuários sobre a eficiência do programa os mesmos entendem que o programa não combate a pobreza, porém tem grande relevância para os usuários, pois a partir do recebimento do benefício aumentaram o seu poder de compra com a aquisição de alimentos e para pagar contas. É considerado pelos usuários que colaboraram para a realização desta pesquisa como muito bom.

Desejamos que este estudo permita novas reflexões acerca do PBF, no intuito de aperfeiçoar e esclarecer para os usuários que o recebimento do benefício é um direito, além disso, espero contribuir com debates futuros. Nesse sentido não se esgota aqui o assunto Bolsa Família, havendo necessidade de um aprofundamento sobre o tema, apesar de ter sido alvo de diversos estudos.

REFERÊNCIAS

- ALAYÓN, N.. **Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2. ed. São Paulo:Cortez, 1995.
- ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo.** In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 9-23.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista brasileira de ciências sociais.** v. 15, n. 42. 2000. p. 124. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741>> Acesso em 11 out. 2015.
- BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Fundamentos de metodologia científica: Um guia para a iniciação científica. 2. Ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2000. p. 84.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e historia.** 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. – (Biblioteca básica de serviço social; v.2).
- BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Dicionário de Termos Técnicos da Assistência Social/** Belo Horizonte. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Belo Horizonte: ASCOM, 2007. 132p.
- BOSCHETTI, I. . **A assistência Social no Brasil: Um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2ª ed. Brasília – DF, GESST/SER/UnB, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O que é.** Brasília: MDS, 2015a. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 25 set. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Como funciona.** Brasília: MDS, 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona>>. Acesso em: 25 set. 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 25 set. 2015.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Brasília, 2015d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Folders/beneficios_eventuais.pdf>. Acesso em: 25 set. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: MDS, 2005e. Disponível em:<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>Acesso em: 27 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2005f. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf> Acesso em: 27 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais Texto da Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009**. Brasília: MDS, 2009g. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf Acesso em 27 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programas Remanescentes**. Brasília, MDS, [20h--]. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/gestor/programas-remanescentes> Acesso em: 20 set. 2015.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Política social brasileira: conquistas e desafios**. Brasília, 2015i. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2062.pdf>. Acesso em: 25 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Benefícios**. Brasília: MDS, 2015j. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>>. Acesso em: 25 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O que é e para que serve**. Brasília: MDS, 2015k. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: 25 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Acesso a Educação e Saúde**. Brasília: MDS, 2015l. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/aceso-a-educacao-e-saude>>. Acesso em 21 out.2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**. Brasília: MDS, 2015m. Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti>. Acesso em 28 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Benefícios Eventuais**. Brasília: MDS, 2015n. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/beneficios-eventuais>> Acesso em 28 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Benefícios Assistenciais**. Brasília: MDS, 2015o. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais> Acesso em 28 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Carteira do idoso**. Brasília: MDS, 2015p. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/carteira-do-idoso> >. Acesso em 28 out. 2015.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento e combate a fome: **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília: MDS, 2009q. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf > Acesso em 18 out. 2015.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O programa bolsa família: Desenho Institucional e Possibilidades Futuras**. Brasília, 2009r. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf . Acesso em: 25 set. 2015.

CARRARA, Virgínia Alves; MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires; CARVALHO, Patrícia Miranda. **Assistência social e serviço social: um debate necessário no atual cenário do Social-liberalismo**. Belo Horizonte. 2013. Disponível em: <http://www.cressmg.org.br/arquivos/simposio/ASSIST%C3%8ANCIA%20SOCIAL%20E%20SERVI%C3%87O%20SOCIAL%20UM%20DEBATE%20NECESS%C3%81RIO.pdf>

COBO, Barbara. **Políticas Focalizadas de Transferência de Renda: Contextos e desafios**. São Paulo. Cortez, 2012. p. 256.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo. Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. São Paulo. Cortez, 2012.

FERREIRA, Nildete Virginia Turra. Programa Bolsa Família: o velho com novas roupagens. **Revista Argumentum**. v. 2, 2010. Disponível em:< <http://periodicos.ufes.br/argumentum>>. Acesso em 08 out. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS Eva Maria. **Metodologia Científica**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 281.

NETTO, José Paulo; Braz Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 145.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília. Thesaurus, 1996.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **PESQUISA SOCIAL: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 90.

SIQUEIRA, Luana de Souza. Programa Bolsa Família: uma inovação conservadora? **Revista Praia Vermelha**. v.23, nº 1, p. 177-195, jan/jun. 2013. Disponível em: < <https://revistapraiavermelha.wordpress.com/>> Acesso em 01 out. 2015.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo. Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Os eixos analíticos do tema. **A assistência social no Brasil 1983 – 1990**. 2. ed. São Paulo. Cortez, 1995.

SPOSATI, A.. **Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. 3ª ed. São Paulo. Cortez, 2004.

VILA VELHA. Secretária de Assistência Social. **Centro de Referência de Assistência Social**. Vila Velha. 2015a. Disponível em: <http://www.vilavelha.es.gov.br/paginas/assistencia-social-centro-de-referencia-de-assistencia-social-cras> > Acesso em 28 out. 2015.

VILA VELHA. Secretária de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social**. Vila Velha. 2014b. Disponível em: <http://www.vilavelha.es.gov.br/paginas/assistencia-social-plano-municipal-de-assistencia-social> > Acesso em 28 out. 2015.

VILA VELHA. Prefeitura Municipal de Vila Velha. **Desenvolvimento Sustentável: Conhecendo o município**. 2015c. Disponível em: <http://www.vilavelha.es.gov.br/paginas/desenvolvimento-economico-conhecendo-o-municipio> Acesso em 28 out. 2015.

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

WIKIPÉDIA. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. **Pobreza extrema**. Disponível em https://es.wikipedia.org/wiki/Pobreza_extrema&prev=search. Acesso em 11 out. 2015.

WIKIPÉDIA. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. **Desigualdade Social**. Disponível em: < <https://es.wikipedia.org/wiki/Desigualdade> > Acesso em 11 out. 2015.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **Os Programas Sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil**. Revista Internacional de Direitos Humanos. n.4, 2006, p. 145 -159. Disponível em: <

<http://conectas.org/Arquivos/edicao/pdfs/edicao-201421014538698-03571212.pdf>>
Acesso em 11 out. 2015.

APÊNDICE A – Roteiro para a Coleta de Dados

1) Qual a sua opinião sobre o PBF? Você acha que esse programa tem sido eficiente no combate à pobreza das famílias?

2) Quanto tempo recebe o benefício?

3) Quanto recebe de benefício?

4) Quantos filhos têm e qual a idade deles?

5) Com esse dinheiro dá para comprar alguma coisa para casa? O que, por exemplo?

6) Pensando na sua família e na sua vida antes de receber o bolsa família, o que a senhora acha que mudou depois que começou a receber o benefício?

7) Você entende que receber o benefício é um direito, por quê?

8) Você tem outra renda além do Bolsa Família? Qual?

APÊNDICE B: Carta de Solicitação de Pesquisa

Vila Velha/ES, 15 de setembro de 2015.

Exmo(a). Sr(a). Secretário(a) Municipal da Assistência Social (SEMAS)

Vimos mui respeitosamente solicitar a Vossa Excelência a apreciação do nosso projeto de pesquisa para aprovação por esta Secretaria.

Instituição de Ensino/Curso:

Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo

Serviço Social

Orientador (a):

Alaísa de Oliveira Siqueira

Professora do Curso de Serviço Social

Mestre em Serviço Social - PUC Rio

Pesquisadores (as):

Rachel Santiago Leitão Faria

Título da pesquisa:

A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA A VIDA DOS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Objetivo da pesquisa:

Identificar qual a percepção das famílias acompanhadas em um CRAS do município de Vila Velha sobre o programa Bolsa Família.

Metodologia:

A amostra para a pesquisa terá como referência o Grupo de Catadores de Material Reciclável do CRAS em Alvorada – Vila Velha/ES, que atualmente é composto por 30 usuários. A partir disso será feito um recorte a partir dos usuários do Programa Bolsa Família.

Para a coleta de dados será utilizada a entrevista semiestruturada com questões referentes à opinião das famílias beneficiária do Programa Bolsa Família. Para isso existira um roteiro com perguntas pré-elaboradas.

O usuário entrevistado assinara um termo de consentimento livre e esclarecido que orientara a pessoa sobre os objetivos da pesquisa, considerando assim aspectos éticos da pesquisa conforme a resolução 466/12.

Local da realização da pesquisa:

Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) em Alvorada – Vila Velha/ES

Especificação da pesquisa:

(X) Graduação/TCC () Graduação/Iniciação Científica

() Especialização () Mestrado () Doutorado

() Outro: _____

Previsão de mês/ano para conclusão da pesquisa: Setembro/Outubro/2015

Telefones e e-mail para contato:

3326-5456

Email: rachel-x10@hotmail.com

APÊNDICE C – Declaração de Responsabilidade do Pesquisador

Eu, Rachel Santiago Leitão Faria, responsável pela pesquisa denominada “A contribuição do Programa Bolsa Família a vida dos usuários da Política de Assistência Social” declaro que:

- Assumo o compromisso de zelar pela privacidade e pelo sigilo das informações, que serão obtidas e utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa;
- Os materiais e as informações obtidas no desenvolvimento deste trabalho serão utilizados para se atingir o objetivo previsto na pesquisa;
- Não há qualquer acordo restritivo à divulgação pública dos resultados;
- Os resultados da pesquisa serão tornados públicos através de publicação em periódicos científicos e/ou em encontros científicos, quer sejam favoráveis ou não, respeitando-se sempre a privacidade e os direitos individuais dos sujeitos da pesquisa;
- O CEP da Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo será comunicado da suspensão ou do encerramento da pesquisa, por meio de relatório apresentado na ocasião da suspensão do trabalho, com a devida justificativa;
- Assumo que a pesquisa será iniciada somente após aprovação do CEP da Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo.

Vitória (ES), ____ de _____ de 2015.

APÊNDICE D– Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)**FACULDADE CATÓLICA SALESIANA DO ESPÍRITO SANTO****CURSO DE SERVIÇO SOCIAL****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Você está sendo convidado para participar como voluntário de uma pesquisa que tem como objetivo descrever qual a percepção dos usuários do Programa Bolsa Família (PBF) acompanhadas no CRAS de Alvorada - Vila Velha (ES) sobre o PBF. Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar o seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição e não acarretará custos para você.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

Título do Projeto: A contribuição do programa Bolsa Família a vida dos usuários da Política de Assistência Social

Pesquisador Responsável: Alaísa de Oliveira Siqueira

Nome do aluno: Rachel Santiago Leitão Faria

Telefones para contato: (27) 99708-1092

E-mail: rachel-x10@hotmail.com

A pesquisa a ser realizada faz parte da formação de graduação em Serviço Social e tem como objetivo geral: Descrever qual a percepção dos usuários do Programa Bolsa Família (PBF) acompanhados no CRAS de Alvorada - Vila Velha (ES) sobre o PBF, e como objetivos específicos: Verificar as mudanças ocorridas na realidade de vida dos usuários a partir da inserção no programa e Identificar a percepção dos usuários em relação à eficiência do programa no combate à pobreza.. Espera-se

que este estudo possa propiciar uma leitura da percepção dos usuários do Bolsa Família a partir de uma visão crítica .

Sua participação nesta pesquisa consistirá em fornecer depoimentos sobre o Programa Bolsa Família. Os depoimentos poderão ser gravados ou falados à pesquisadora e escritos por ela, conforme você preferir. O material gravado será destruído logo após sua transcrição, evitando acesso de outras pessoas ao mesmo. Não existem eventuais riscos ou benefícios diretos à sua pessoa relacionados à sua participação nesta pesquisa.

As informações obtidas serão confidenciais, assegurando o sigilo sobre sua participação, privacidade e seu anonimato. Os dados obtidos serão divulgados de forma que não possibilite sua identificação. Você receberá uma cópia deste Termo onde consta o telefone do pesquisador principal, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto de pesquisa e sua participação em qualquer momento de realização da pesquisa. Você também poderá se informar sobre a pesquisa no Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo.

CONSENTIMENTO

Eu, _____ declaro que recebi e compreendi por completo as informações por escrito que constam neste documento e as explicações que me foram fornecidas. Fui informado (a) que sou livre para escolher concordar em participar ou me recusar. Declaro estar ciente e esclarecido da pesquisa, seus objetivos, metodologia, riscos/benefícios, garantia de sigilo e liberdade para desistir de participar e colaborar com a pesquisa em qualquer etapa da mesma sem danos para a minha pessoa. Nestes termos, concordo em participar deste estudo.