

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**LÁZARA LUANA OTTO DE OLIVEIRA**

**VOZES DO BOLSA FAMÍLIA: OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS  
PERCEBIDOS PELOS USUÁRIOS DE UMA ESCOLA PÚBLICA EM  
MATINHOS**

**MATINHOS**

**2015**

**LÁZARA LUANA OTTO DE OLIVEIRA**

**VOZES DO BOLSA FAMÍLIA: OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS  
PERCEBIDOS PELOS USUÁRIOS DE UMA ESCOLA PÚBLICA EM  
MATINHOS**

Monografia apresentada ao Módulo Trabalho de Conclusão de Curso II como requisito parcial à conclusão do Curso de Serviço Social, Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> MSc. Andréa Braga

**MATINHOS**

**2015**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

LAZARA LUANA OTTO DE OLIVEIRA

VOZES DO BOLSA FAMÍLIA: OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS  
PERCEBIDOS PELOS USUÁRIOS DE UMA ESCOLA PÚBLICA EM  
MATINHOS

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito parcial para obtenção  
do grau de Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Paraná.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Ms. Andréa Luíza Currelino Braga  
Universidade Federal do Paraná- Setor Litoral  
Presidente da Banca

---

Prof. Dr./Ms. Jayson Vaz Guimarães  
Coordenador do Curso de Serviço Social  
Universidade Federal do Paraná- Setor Litoral

---

Prof. Ms. Taísa da Motta Oliveira  
Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral

Matinhos, 25 de junho de 2015

## RESUMO

O presente trabalho tem como proposta abordar quais os impactos socioeconômicos do Programa Bolsa Família, percebidos pelos seus usuários, no município de Matinhos, no estado do Paraná, em que objetiva contemplar as bibliografias, as leis e afins com relação ao programa de transferência de renda. A análise busca compreender também o processo histórico do programa; na identificação se a relação que os usuários têm com o programa atingem os objetivos estruturantes do mesmo, bem como investigar o Plano Municipal de Assistência Social de Matinhos para uma melhor compreensão da Assistência Social no município e da organização do programa. Esta problemática se justifica, uma vez que realizou análise sob a ótica do usuário para compreender se tais ações do Estado contribuem, ou não, para o acesso a promoção social. A metodologia se deu por pesquisas bibliográficas e documentais, entrevistas com enfoque de análise dos dados de forma quanti-qualitativa. Por fim, as considerações finais trazem reflexões acerca do eixo trabalho e renda, que na visão das famílias usuárias não contemplam ações a contento, indicam a gestão descentralizada do programa, que no âmbito municipal demonstra dificuldades significativas no processo de contribuição efetiva da promoção social de forma ampliada as famílias beneficiárias do programa.

**PALAVRAS CHAVES:** Assistência Social. Impactos Socioeconômicos. Políticas públicas e sociais. Programa Bolsa Família. Promoção Social.

## **ABSTRACT**

The present task has as its proposal addressing socio-economic impacts of the Bolsa Familia program, perceived by its users, in the municipality of Matinhos, in the State of Paraná, which aims to contemplate the bibliographies and related laws with respect to income transfer program. The analysis also tries to understand the historical process of the program; in identifying whether the relationship users have with the program achieve the structural objectives as well as investigate the Municipal Social Assistance Plan of Matinhos for a better understanding of Social work in the municipality and the program organization. This problematic is justified, since it took place under the user's optical analysis to understand if such actions of the State contribute, or not, to access the social promotion. The methodology was for bibliographic and documentary research, interviews with a focus of analysis of quantitative and qualitative data. Lastly, the final considerations bring reflections about the spindle work and income, which in the view of the families that use does not include actions to the satisfaction, indicate program decentralization management, which in the municipal scope demonstrates significant difficulties in the process of effective contribution of social promotion of expanded form families benefiting from the program.

**KEY WORDS:** Social Assistance. Socioeconomic Impacts. Public and social policies. Bolsa Familia Program. Social Promotion.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS NO BRASIL	13
1.1 O contexto histórico para o surgimento das políticas públicas e sociais no Brasil. ....	13
1.1.2 Padrões das demandas sociais e modelos de proteção social .....	17
2. A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....	22
2.1 Contexto no início do século XX: Industrialização e modificações na relação do mundo do trabalho .....	22
2.2 O Contexto Brasileiro das modificações do mundo do trabalho .....	24
2.3 Constituição Federal de 1988: LOAS, SUAS e tipologia de serviços .....	26
2.4 Mínimos sociais x necessidades básicas: uma discussão acerca das mediações ao enfrentamento das desigualdades sociais. ....	29
3. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL .....	33
3.1 Breve histórico da inserção dos programas de transferência de renda no contexto do sistema brasileiro de proteção social .....	33
4. BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRICO DO PROGRAMA E SEU FUNCIONAMENTO	35
4.1 O processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil .....	35
4.2 Caracterização, dimensão e condicionalidades do programa .....	37
4.3 O perfil das famílias beneficiárias do programa .....	39
5. A PESQUISA COM AS FAMÍLIAS USUÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE MATINHOS- PARANÁ .....	44
5.1 Dados Gerais do município .....	44
5.2 O Plano Municipal de Assistência Social.....	45
5.3 A pesquisa com as famílias e a análise dos dados .....	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	58
REFERENCIAS .....	62
APÊNDICE .....	66

## INTRODUÇÃO

Por ser um Programa de transferência de renda, o programa Bolsa Família é constantemente analisado e criticado acerca de sua eficiência e aplicabilidade. E inúmeros são os discursos com relação ao programa, que faz parte da política pública de assistência social.

Partindo dessa premissa observa-se que uma boa parte das análises e críticas com relação ao programa de transferência de renda “Bolsa Família” são realizadas sob um olhar hierárquico e centralizador, de estudiosos e pessoas com certo grau de instrução elevado. Também há na própria literatura do serviço social, vários autores (YAZBEK, 2010; SILVA E SILVA, 2004; SPOSATI, 2011), que fazem análises dos programas que permeiam a política pública da Assistência social, em seminários, congressos com enfoque nas políticas públicas e sociais, o que é interessante, porém, onde estão os olhares das pessoas que utilizam o Programa? Principalmente aqui no litoral do Paraná.

Sem contar também as críticas feitas com certo ou nenhum grau de aproximação com o programa, com a política pública de assistência social e com as políticas sociais que por sua vez, culminam em julgamentos e construção de estereótipos dos/as seus/as usuários/as descaracterizando-os/as como cidadãos/ãs de direitos, colocando-os num grau de subalternidade com relação à sociedade.

Abordar aqueles que socialmente são constituídos como pobres é penetrar num universo de dimensões insuspeitadas. Universo marcado pela subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação e fadiga, pela crença na felicidade das gerações futuras, pela alienação e resistência e, sobretudo pelas estratégias para melhor sobreviver, apesar de tudo. Embora a renda se configure como elemento essencial para a identificação da pobreza, o acesso a bens, recursos e serviços sociais, ao lado de outros meios complementares de sobrevivência, precisa ser considerado para definir situações de pobreza. (YAZBEK, 2012, p. 292)

Assim, a análise sobre o programa Bolsa Família instiga para uma compreensão para além do senso comum e dos referenciais teóricos que debatem sobre a temática de políticas redistributivas, mas retratar junto aos

usuários do programa como tais ações estatais contribuem (ou não) no processo de inclusão e promoção social.

Por isso, esta problemática é de suma importância para a região, uma vez que buscou realizar a análise sob a ótica do/a usuário/a, contemplando sua visão acerca do programa de transferência de renda “Bolsa Família”.

Através desta questão foi possível executar um trabalho investigativo sobre os anseios, desejos e impressões sobre o programa e outras demandas que surgiram no decorrer da investigação, abrindo espaço para novas reflexões e observações sobre as mediações de busca pela diminuição da desigualdade social.

Além disso, através da revisão bibliográfica foi possível analisar e discutir o conceito de direitos fundamentais dos/as cidadãos/ãs, buscando compreender o fenômeno da desigualdade social, como expressão da questão social, de forma mais ampla, para então trabalhar os aspectos regionais e locais. Deste modo, afim de contribuir para um olhar sob a política de assistência social e dos programas sociais como direitos legitimados e garantidos, contrapondo-se a lógica de favores ou benesses políticos, é que pretende-se desconstruir a visão clientelista tão recorrentes em cidades de interior, de pequeno porte, como apontam estudos sobre a história política e social do Brasil.

Inovação é afirmar para a assistência social seu caráter de direito não contributivo, (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social. Tendência ambígua, de inspiração neoliberal, mas que contraditoriamente pode direcionar-se para os interesses de seus usuários. Sem dúvida, mudanças substantivas na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública. (YAZBEK, 2012, p. 304)

Deste modo, ao analisar o programa na ótica dos usuários, a proposta foi privilegiar a relação destes com o programa, bem como expressar a importância de suscitar reflexões sobre os anseios e necessidades da população investigada.

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho indica-se em analisar os impactos socioeconômicos do programa de transferência de renda Bolsa Família, no município de Matinhos- PR, sob a ótica das famílias usuárias, oriundas de uma escola municipal, tendo como objetivos específicos: (i) examinar a bibliografia, leis, decretos com relação ao programa de transferência de renda “Bolsa Família”, compreender o processo histórico do programa; (ii) identificar se a relação que os usuários tem com o programa atingem os objetivos estruturantes do Bolsa Família; (iii) investigar o Plano Municipal de Assistência Social de Matinhos, bem como o processo de cadastro dos usuários do programa Bolsa Família no município; (iiii) avaliar como os usuários identificam os benefícios trazidos pelo programa Bolsa Família na contribuição do processo de promoção social.

Ou seja, por meio desta análise sinaliza-se como problema de pesquisa questionar quais são os impactos socioeconômicos do Programa Bolsa Família percebidos por uma parcela de seus usuários no município de Matinhos, estado do Paraná.

O trabalho é realizado através de pesquisa bibliográfica, leis, decretos, com relação ao tema, para aprofundamento do assunto e alcance de um dos objetivos propostos. Esta pesquisa é feita em livros, internet e documentos impressos.

Também é realizada investigação junto à Secretaria de Assistência Social para acesso, bem como estudo do Plano Municipal de Assistência Social de Matinhos.

A pesquisa utilizou a técnica quanti-qualitativa com a aplicação de entrevista semiestruturada (com um recorte populacional, objetivando quanti-qualificar a análise) mais precisamente com um número delimitado de famílias usuárias do programa dispostas em uma determinada região do município de Matinhos, caracterizada pela vulnerabilidade social, que possuem seus filhos matriculados em uma escola municipal, buscando responder as seguintes questões norteadoras da pesquisa: (i) Quais as percepções e compreensões deles/as com relação aos direitos fundamentais que eles/as possuem sobre o programa? (ii) Qual é o real entendimento sobre de onde vem o recurso para o recebimento do Bolsa Família? (iii) Qual é o impacto desse valor monetário na

vida destas famílias e se o programa tem atingido os seus objetivos de mudança estrutural das mesmas?

Organizadas em fichas de entrevistas, ao todo foram 16 (dezesesseis) perguntas, abertas e fechadas e o preenchimento das respostas foram realizados em alguns momentos com a presença da pesquisadora e em outros sem, dependendo do tempo e disponibilidade da pessoa entrevistada.

Todas as respostas foram arquivadas em um banco de dados próprio para depois serem analisadas e transcritas para o corpo do trabalho. O processo de construção do TCC foi feito com a utilização de tecnologias como: internet e computador para facilitação do trabalho a ser realizado. Em respeito às pessoas entrevistadas e em cumprimento à ética de pesquisa, nenhum nome, local ou região pesquisado será colocado aqui, pois o intuito do trabalho é expor os impactos do programa no município e não as pessoas, bem como a instituição de ensino, que gentilmente aceitou em participar da pesquisa.

Este trabalho é composto por 5 (cinco) capítulos que buscam, através de uma processualidade histórica, demonstrar como a política pública de assistência social se configurou no Brasil, bem como a política de transferência de renda para que se pudesse chegar até a análise desta pesquisa.

No primeiro capítulo, “Breve histórico das políticas públicas e sociais no Brasil” o objetivo foi traçar uma linha do tempo para o surgimento das políticas públicas e sociais no país, os padrões das demandas sociais e os modelos de proteção social que delinearão a trajetória. Este capítulo traz também uma breve discussão acerca das diferenças entre necessidades básicas e mínimos sociais, fatores que comprometem significativamente a conjuntura das políticas públicas e sociais.

No segundo capítulo, “A política pública de Assistência Social no Brasil”, buscou retratar as modificações no mundo do trabalho que deram ênfase para a política pública de assistência social, a Constituição Federal, a LOAS, o SUAS e a tipologia de serviços ofertados nesta política pública.

O terceiro capítulo, “Política de assistência de transferência de renda no Brasil” teve como objetivo trazer o histórico da inserção dos programas de transferência de renda no contexto do sistema brasileiro de proteção social.

O quarto capítulo, “Bolsa Família: Histórico do programa e seu

funcionamento” objetivou traçar o processo de unificação dos programas que deram origem ao Bolsa Família, a organização e condicionalidades do programa e o perfil das famílias usuárias.

E por fim, o quinto e último capítulo, “A pesquisa com as famílias usuárias do programa bolsa família em uma escola municipal de Matinhos-PR.” teve como objetivo fazer a análise dos impactos socioeconômicos do programa pela ótica dos usuários, trazendo os questionamentos e anseios da população sobre o programa e a organização do Plano Municipal de Assistência Social.

Através desta análise, as considerações finais trouxeram algumas questões sobre o programa Bolsa Família, principalmente no que diz respeito ao eixo trabalho e renda, uma das condicionalidades de permanência no programa, assim como um olhar mais atento a gestão do mesmo, fator este, que faz toda a diferença para o processo de desvinculação permanente do programa e alcance da promoção social.

## **1. BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS NO BRASIL**

### **1.1 O contexto histórico para o surgimento das políticas públicas e sociais no Brasil.**

Não se pode datar com especificidade o início de iniciativas de políticas sociais, porém é certo que elas mesclam com a ascensão do capitalismo e da revolução industrial, das lutas de classes e da intervenção estatal, e dos movimentos de massa sociais democratas. Sua origem se dá na Europa ocidental com a emergência dos Estados-nação no final do século XIX.

Foi o início de uma resposta e uma forma de enfrentamento as relações de exploração do capital sobre o trabalho, que nesta época baseava-se em leis que reduziam as formas de ações assistenciais aos pobres, como a primeira Lei dos pobres (Poor Law 1601); Lei de Speennhamland (1795); New Poor Law (1834).

Em meados do século XIX, a classe trabalhadora, na Europa começa a dar indícios de uma organização para a reivindicação de melhores condições de trabalho, salários e a urgência de políticas sociais não apenas para a extrema pobreza. Como destaque a essas alternativas, a Alemanha, a partir de 1883, foi o primeiro país a introduzir políticas sociais com a lógica do seguro social sob o governo do chanceler Otto Von Bismarck, que instituiu o primeiro seguro de saúde nacional, obrigatório, destinado a algumas categorias específicas de trabalhadores para desmobilizar suas lutas (BEHRING E BOSCHETTI, 2011).

O modelo bismarckiano é reconhecido como um sistema de seguro social, pois assemelha-se aos seguros privados, esse modelo cobre aqueles trabalhadores contribuintes e as suas famílias, onde o valor recebido é sempre derivado de uma contribuição anterior por parte do trabalhador. Esta ação teve início em 1883. Deste modo, todos os países europeus implantaram um sistema estatal de compensação de renda para os trabalhadores, como seguros sociais.

Com o fortalecimento do capitalismo na segunda metade do século XIX e início do século XX decorrente de processos políticos e econômicos, destaca-

se também o crescimento do movimento operário, que passa a ocupar espaços políticos e sociais importantes, obrigando a burguesia a reconhecer direitos e cidadania política e social da população mais pobre, assim como a vitória do movimento socialista na Rússia em 1917, que contribuiu consideravelmente para essa força e ocupação dos espaços pelos trabalhadores no mundo todo.

Outro processo, caracterizado no século XX, foi à concentração e monopolização do capital que culminou em uma concorrência intercapitalista entre grandes empresas ultrapassando fronteiras e tomando proporções de confronto explícito nas duas grandes guerras mundiais. Porém, a crise de 1929-1932, conhecida também como “Grande Depressão” foi um divisor de águas para que as elites político- econômicas reconhecessem os limites do mercado, com isso além da revolução socialista se instaura uma grande crise econômica, originando o desemprego em massa.

Nesse contexto, as políticas sociais dentre outras tomadas de decisões por parte dos governos europeus passam a incidir sobre medidas de contenção da crise, ou seja, medidas anticrise para tentar estabilizar a economia e o desemprego e principalmente a superprodução e o subconsumo.

No Brasil, o surgimento e o desenvolvimento inicial das políticas sociais estão ligados à formação do capitalismo no país, que se desenvolveu de forma diferente que nos países de capitalismo central possuindo particularidades em sua história. O processo de colonização brasileiro (séculos XVI à XVIII) teve grande contribuição no processo de acumulação do capital e enriquecimento dos países europeus, ou seja, a sociedade e a economia brasileira voltada aos interesses externos.

Outra questão a ser abordada também é o fato de o país ter parte de sua origem populacional pautada na escravidão, no trabalho escravo, que tardiamente foi extinto no Brasil e que ainda hoje apresenta marcas e traços disfarçados por entre a sociedade atual.

Mesmo com o fim da escravidão e com a independência do país em 1822, o que em tese deveria contribuir para uma nova organização da sociedade em termos econômicos, políticos e sociais, tais acontecimentos não foram suficientes para promover compromisso com a defesa dos direitos dos cidadãos, fato importante para pensar a política social no Brasil.

Mesmo com a Independência predominavam atitudes conservadoras, com o intuito de preservar a ordem social já existente de domínio real e burguês não propondo realmente uma sociedade brasileira autônoma que estivesse disposta a crescer econômica, política e socialmente, ampliando os direitos da população.

(...) configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo *status* desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas; na visão de soberania, supõe-se que há uma interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado. Essas são, claramente, características perenes da nossa formação social! (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 73)

Ou seja, apesar de um novo contexto histórico e social no país, as massas ainda continuavam sem participar efetivamente da nova sociedade que se instaurava, sociedade esta que, ainda estava enraizada de costumes e tradições colonialistas, que em certo grau, perduram até os dias de hoje.

Sendo assim, o Estado brasileiro tem seu início marcado pela dualidade de um liberalismo formal como fundamentação e um patrimonialismo como prática, garantindo e privilegiando as classes dominantes, “a composição entre passado e presente, moldando o futuro capitalista e burguês [...] sua visão social de mundo [...] vão diferenciando e complexificando interesses na sociedade brasileira” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 75).

O Brasil possui deste modo uma ordem legal e política “controlada de dentro e para dentro e uma economia produzindo para fora e consumindo de fora” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 75-76), uma modernização conservadora que consolida o capitalismo no país.

Apesar do fim da escravidão, a resistência à aceitação dessa parcela da sociedade como cidadãos livres foi morosa e o trabalho livre muitas vezes era entendido como uma continuação do trabalho escravo o que retardou a ação política operária no país e conseqüentemente a consciência e busca por políticas que primassem direitos mais igualitários. Com isso, a burguesia brasileira ganha espaço tanto político e econômico, optando por mudanças rasas a fim de garantir interesses particulares.

Sendo assim, apenas na primeira década do século XX é que as questões de cunho social, como o pauperismo e a dificuldade de inserção dos escravos libertos no mercado de trabalho foram trazidos à tona, com as primeiras lutas de trabalhadores e iniciativas de legislações trabalhistas.

A criação dos direitos sociais é resultado de lutas de classes e correlação de forças, traços que marcam a política social brasileira desde cedo. No ano de 1888 cria-se uma “caixa de socorro para a burocracia pública” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 79) que se constitui como base para a proteção social no Brasil até os anos 60 do século XX.

No ano de 1889 os ferroviários e funcionários da imprensa nacional adquirem o direito à pensão e férias de 15 dias que depois se estende aos funcionários do Ministério da Fazenda em 1890. Em 1891 sanciona-se a primeira legislação a assistência da infância, fazendo regulações ao trabalho infantil e em 1892 os funcionários da marinha conseguem o direito a pensão.

O início do século XX é marcado também pela criação dos primeiros sindicatos no ramo da agricultura e indústrias no âmbito rural em 1903, já os trabalhadores urbanos começam a se organizar em 1907, ano em que é reconhecido o direito a organização sindical no país. Todo esse processo é fortemente influenciado pelos imigrantes que alimentavam traços dos movimentos anarquistas e socialistas europeus.

Todos esses movimentos começam a mudar o cenário brasileiro, no que diz respeito ao mundo do trabalho e aos direitos sociais, visto que a jornada de trabalho é reduzida de 16 para 12 horas por dia no ano de 1911. Já em 1919 os acidentes de trabalho também são colocados em pauta.

Mas o grande marco para a compreensão do sistema da política social brasileira é a aprovação da lei Eloy Chaves, em 1923, que obriga a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para determinadas categorias de trabalhadores como ferroviários e marítimos, pois naquela época eram as categorias trabalhistas que estavam mais inseridas no processo de produção e circulação de mercadorias, dentre elas o café.

As CAPs deram origem à previdência social brasileira conjuntamente com o Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAPs). E em 1927 é aprovado o Código de Menores, que continha caráter punitivo.

Essa adaptação do modelo colonial a um novo sistema político e econômico, juntamente com as primeiras medidas de proteção social são subsídios que colaboram para a compreensão da política social brasileira e expressam a construção histórica em interesses restritivos e luta dos trabalhadores na organização das políticas sociais brasileiras.

### **1.1.2 Padrões das demandas sociais e modelos de proteção social**

Apesar das medidas iniciais na história, no que diz respeito às políticas sociais, é a partir do período pós-crise, entre 1929-1932 e principalmente no pós Segunda Guerra, devido as tecnologias incrementadas no ramo industrial, principalmente no automobilístico, é que as medidas sociais começam a ter maiores impactos. Este processo se desenvolve devido a necessidade de garantia do consumo por parte dos produtos produzidos pelas indústrias nessa nova fase do capitalismo com demandas expansivas e altas taxas de lucro, principalmente nos países capitalistas da Europa Ocidental.

Com isso o movimento Keynesianista-fordista ganha força. O Fordismo, que consistia em um novo modelo de produção de mercadorias em massa, para o consumo massivo e o Keynesianismo que consistia em um modelo de seguridade social que estava vinculado aos contratos estáveis de trabalho, ou seja, as pessoas beneficiadas e atendidas pelos serviços oferecidos, eram aquelas que estavam ligadas de alguma forma a contratos permanentes de trabalho, e assim também podiam consumir os produtos fabricados.

Essas novas medidas culminaram em acordos entre as classes dominantes e a classe trabalhadora, o que consideravelmente enfraqueceu a segunda e por conseguinte o seu projeto de socialização da economia. Essas alianças tanto na esfera econômica quanto na esfera política abriram espaço para diversas novas legislações sociais e ampliação do *Welfare State*.

Esse “consenso”, materializado pela assunção ao poder de partidos social- democratas, institucionalizou a possibilidade de estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, baseadas na cidadania, de compromisso governamental com

aumento de recursos para expansão de benefícios sociais (...)  
(BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 92)

Para compreensão do modelo de proteção social *Welfare State*, ou “Estado de Bem Estar Social” é necessário entender que este modelo é contemporâneo a vários programas sociais como cobertura a acidentes de trabalho, seguro doença, pensões a idosos, auxílio maternidade entre outros referentes ao modelo Bismarckiano. E também com forte influência do “Plano Beveridge”, publicado na Inglaterra no ano de 1942, propondo uma nova lógica para a formulação e organização das políticas sociais, criticando os seguros sociais bismarckianos.

O *Welfare State* surge para tentar superar a visão securitária, incorporando um novo conceito de seguridade social. Neste há uma responsabilidade do Estado em manter as condições de vida dos cidadãos por meio da regulação econômica e de mercado, prestação pública de serviços sociais universais, assistência médica e habitação, serviços sociais universais e rede de segurança de assistência social.

Esta denominação para tais medidas é de origem inglesa, porém não é usada em todos os países europeus que muitas vezes possuem denominações particulares para tais medidas de regulação do Estado nas áreas sociais e econômicas.

É comum encontrar na literatura sobre políticas sociais a utilização do termo *Welfare State* para designar genericamente os países que implementaram políticas sociais sob a orientação keynesiano-fordista, ainda que alguns países não se definam dessa forma, como é o caso da França e da Alemanha.<sup>8</sup> Também é usual encontrar na literatura brasileira esse mesmo tratamento, ou então utilizar sua tradução (Estado de Bem-Estar) para explicar a realidade brasileira. Encontra-se ainda, mas de modo menos frequente, também a utilização do termo Estado-providência para designar genericamente a ação social do Estado. Essas expressões, entretanto, são formuladas e utilizadas em cada nação para designar formas determinadas e específicas de regulação estatal na área social e econômica e muitas vezes são incorporadas ou traduzidas sem o devido cuidado na sua precisão e explicitação. Se é consensual que a expressão *Welfare State* origina-se na Inglaterra, o mesmo não se pode afirmar quanto a sua utilização como referência para todos os países europeus. (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 96)

Prova disso é que na Alemanha, o termo designado para as políticas de proteção social chama-se *Sozialstaat* (Estado Social) enquanto que na França usa-se a expressão *Etat Providence* (Estado-providência). Apesar dessas

diferentes nomeações é consensual que os seguros sociais foram uma inovação na Alemanha com o modelo bismarckiano enquanto o modelo Beveridgeano, na Inglaterra tinha pressupostos de combate à pobreza. Neste, os direitos são de caráter universalista destinados a todos, onde o Estado é o responsável de prover os meios para aqueles que estão em condições de necessidades.

No Brasil, como já dito anteriormente foi no ano de 1907 que se tornou legítimo o direito de organizações sindicais e isso acelerou as demandas sociais por políticas sociais que realmente trouxessem impacto a sociedade brasileira da época.

Com a Revolução Russa de 1917 os trabalhadores brasileiros acendem ainda mais o desejo de mudança social e em 1922 surge o Partido Comunista Brasileiro. Por outro lado, os empresários não ligados ao café, pois naquela época o café era a monocultura em destaque, começam a demonstrar forte insatisfação com a conjuntura econômica e política.

Porém com a paralisação do mercado mundial pela crise de 1929-1932 a produção e exportação do café começam a declinar dando espaço para outros produtores. Começa aí uma mudança na correlação de forças políticas e econômicas.

Surge então uma figura, que vem a se tornar a principal liderança de todo esse processo de mudança, Getúlio Vargas, que consegue apoio de segmentos militares e de bases sociais populares. Com isso, várias oligarquias agrárias chegam ao poder e também o setor industrial, freando a hegemonia cafeeira. O governo de Getúlio Vargas inicia então um longo processo de mudanças no país, com disputa de forças políticas e instala-se a ditadura do Estado Novo, em 1937.

O processo de modernização do país se expande para as outras monoculturas e a criação de gado e também para a indústria, porém estavam pendentes a regulamentação das relações de trabalho e o enfrentamento da questão social. Foi a partir de 1935 que no governo Vargas deu início as transformações destas questões.

Os anos de introdução da política social brasileira foram de 1930 a 1943, onde aconteceram mudanças nas relações de trabalho seguindo as referências

de países já desenvolvidos com a regulação dos acidentes de trabalho, aposentadorias, pensões, auxílios doença, maternidade, família e seguro desemprego. Nos anos de 1930 foi criado o Ministério do Trabalho e em 1932 a carteira de trabalho onde os trabalhadores que possuíssem um emprego registrado podiam usufruir de determinados direitos. “Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridiana” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p.106).

Foram criados também o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do ensino Comercial em 1930. A saúde pública e a medicina previdenciária também tem início nesta época, ligada aos IAPs. O Departamento Nacional de Saúde, criado em 1937 coordenava campanhas sanitárias, mas há também o surgimento da medicina particular, e, ou filantrópica.

No tocante a assistência social, em 1942 é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Coordenada pela primeira dama Darcy Vargas, a LBA tinha o objetivo de cuidar e auxiliar as famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra Mundial. A LBA tinha um caráter totalmente de tutela, favor e clientelismo. Esse caráter clientelista de primeiro-damismo com relação a assistência social só começa a perder força a partir da Constituição de 1988.

Para a infância e juventude, o Código de Menores, com caráter apenas punitivo, o que também só começa a demonstrar mudanças a partir de 1990 com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Constituição de 1937 demonstra a necessidade de reconhecimento de todas as categorias trabalhistas pelo Estado, quem em 1943 promulga a Consolidação das leis do Trabalho, a CLT, “que sela o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil (...)” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p 106).

Em 1945, Getúlio Vargas se suicida e deixa o poder depois de 15 anos. Em 1946 é promulgada uma nova Constituição, considerada a mais democrática do país. Porém em 1964 instaura-se a ditadura militar, que dura cerca de 21 anos, marcando período de estagnação no processo de consolidação da política social brasileira.

Tais elementos abordados sobre o processo histórico respaldam como ocorreu a trajetória das políticas sociais no Brasil e a formação da assistência social como política pública.

## 2. A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

### 2.1 Contexto no início do século XX: Industrialização e modificações na relação do mundo do trabalho

O século XX trouxe para o mundo do trabalho inúmeras modificações, tanto no seu processo de organização como das divisões das funções, dos salários destinados a essas funções, quanto na visão para com o trabalho, daqueles que são capazes de realizá-lo, ou seja, os seres humanos, os trabalhadores.

A tecnologia e rapidez trazida pela industrialização provocou nas relações e processos de trabalho mudanças não só no aspecto prático, objetivo, como também modificou a subjetividade do trabalhador, que passou a enxergar o trabalho e conseqüentemente a sua força de trabalho como algo que não o pertencia mais, mas sim, pertencia a outrem que podia utilizar como achasse coerente, em troca de um salário, uma quantia em dinheiro, que delimitava quanto valia a sua capacidade de produzir.

Como conceito, trabalho é toda ação humana que transforma a natureza. É um processo entre o homem e a natureza que ocorre através de instrumentos que viabilizam essa transformação. Sendo assim, o trabalho é algo historicamente presente na vida do homem e que o possibilitou transformar o espaço em que vive e organizar-se em sociedade.

[...] vale dizer, a satisfação material das necessidades dos homens e mulheres que constituem a sociedade- obtêm-se uma interação com a natureza: a sociedade, através dos seus membros (homens e mulheres), <sup>1</sup> transforma matérias naturais em produtos que atendem às suas necessidades. Essa transformação é realizada através da atividade a que denominamos *trabalho*. (BRAZ, NETTO, 2009, p. 30)

Essencial para a sociedade e seu funcionamento, o trabalho propicia a produção do alimento e demais produtos considerados úteis para o homem, e o trabalho é visto e interpretado de diferentes formas, de acordo com a cultura de cada povo.

O trabalho é uma prática inerente à vida humana, somente homens e mulheres são capazes do trabalho, isso porque o ser humano tem a capacidade de organizar, planejar e projetar o trabalho a ser realizado, a

práxis, fato que em outro animal, já está geneticamente organizado, não há consciência prévia do que vai ser realizado, mas sim, instinto do que precisa ser feito. Já o ser humano aprendeu técnicas para a construção de instrumentos capazes de dominar a natureza e transformá-la.

Resumindo: só o que podem fazer os animais é utilizar a natureza e modificá-la pelo mero fato de sua presença nela. O homem, ao contrário, modifica a natureza e a obriga a servir-lhe, domina-a. E aí está, em última análise, a diferença essencial entre o homem e os demais animais, diferença que, mais uma vez, resulta o trabalho. (ANTUNES, 2004, p. 23)

Mais do que a relação sociedade e natureza, o trabalho deu ao homem, o status de ser social, é através dele que homens e mulheres se reconhecem e se compreendem em sociedade como seres pertencentes a um grupo, um local, uma cultura.

A sociedade não é simplesmente o agregado dos homens e mulheres que a constituem, não é um somatório deles, nem algo que paira acima deles; por outro lado, os membros da sociedade não são átomos, nem mônadas, que reproduziriam a sociedade em miniatura. Não se pode separar a sociedade dos seus membros: *não há sociedade sem que estejam em interação os seus membros singulares, assim como não há seres sociais singulares (homens e mulheres) isolados, fora dos sistemas de relações que é a sociedade.* O que chamamos sociedade são os modos de existir do ser social; é na sociedade e nos membros que a compõem que o ser social existe: a sociedade, e seus membros, constitui o ser social e dele se constitui. (BRAZ, NETTO, 2009, p. 37)

Mas para compreensão da atual conjuntura das relações sociais de trabalho é interessante o resgate histórico de um momento importante da sociedade e do mundo do trabalho: as transformações e modificações na relação capital trabalho no início do século XX.

Com a revolução industrial europeia e expressivas modificações nos meios de produção industrial devido às novas tecnologias, o modo de produção capitalista ganha forças. Isso porque as fábricas adotam o modelo Taylorista-Fordista, que consistia em técnicas de linha de montagem de “produção em massa” com parcelamento de tarefas, ou seja, o modo artesanal foi substituído por um processo coletivo de produção dos produtos onde os trabalhadores possuíam funções específicas e delimitadas e não mais participavam de todo o processo de elaboração e montagem do produto final, além de uma rigorosa

administração das atividades fabris. Tudo isso para uma maior obtenção de lucro.

Isso trouxe uma nova configuração para as relações de trabalho, pois esse novo modelo de produção, com novas tecnologias, novas máquinas abre espaço tanto para a necessidade de aperfeiçoamento profissional, para lidar com essas novas ferramentas de trabalho mais modernas, como também para o desemprego, pois com a utilização de novas técnicas de produção não eram mais necessários tantos trabalhadores, mas exigia muitas horas de trabalho, horas que, muitas vezes, excediam a capacidade humana.

Esse modelo de produção proporcionou um acúmulo considerável de capital para as empresas, principalmente as automobilísticas, onde tal modelo teve origem, porém a crise do capitalismo dos anos 70 obriga a lógica capitalista a elaborar outro modo de produção, para resgatar os níveis de acumulação anteriores. Tem início uma transformação do modelo Taylorista-Fordista para o Toyotista.

O modelo Toyotista é um modo de produção capitalista de origem japonesa criado na fábrica da Toyota. Este modelo consiste em produzir apenas aquilo que é demandado, sem excedentes, o chamado sistema “*just in time*”, pretendendo a qualidade total dos produtos sem falar na nova necessidade de mais aperfeiçoamento por parte dos trabalhadores.

## **2.2 O Contexto Brasileiro das modificações do mundo do trabalho**

No Brasil o modelo Taylorista-Fordista tem início mais ou menos nos anos 1940. Milhares de trabalhadores começam a fazer parte desse processo de produção, como imigrantes e também os trabalhadores rurais que começam a deixar as lavouras para tentar a vida na zona urbana, já que o café já não era mais a principal monocultura brasileira.

Apesar de todas as leis implantadas na esfera social e trabalhistas elas não são suficientes para suprir todas as necessidades dos trabalhadores, visto que essas legislações da era Vargas não deixam de ser estratégias e manobras para regimentar ainda mais o trabalho e assim docilizar a classe

trabalhadora.

A noção fetichizada dos *direitos*, cerne da política de massas do varguismo e da ideologia da outorga, tem por efeito obscurecer para a classe operária, impedi-la de perceber a outra face da legislação social, o fato de que representa um elo a mais na cadeia que acorrenta o trabalho ao capital, legitimando sua dominação. A legislação social, assim como as instituições que a complementam, não podem ser vistas apenas sob o prisma das carências que o aprofundamento do modo de produção faz aflorar:(...) O problema da integração de grandes novas massas urbanas, de novas forças sociais que se adensam juntamente com o crescimento das atividades produtivas urbanas, tem por centro o fato de que o prosseguimento de acumulação capitalista exige que esses setores sejam mantidos continuamente es estado de carência com a expansão da acumulação se dando na ordem direta do aumento da miséria relativa da população trabalhadora e do aprofundamento de sua subordinação ao capital. (IAMAMOTO E CARVALHO, 2011, p.251-252)

E assim como nos outros países que fizeram uso desse novo modelo de produção, teve um ápice no ramo industrial. Porém como nos demais países a crise do sistema capitalista nos anos de 1970 provocou imensa recessão e com isso o desemprego se instala no país.

Esse novo cenário de desemprego, abre espaço para o assistencialismo com as Damas de Caridade e a LBA (Legião Brasileira de Assistência) que além de tutelar as famílias dos praças envolvidos na guerra agora também “contribuía” para com os pobres e desempregados brasileiros.

Da assistência “as famílias dos convocados”, progressiva e rapidamente a LBA começa a atuar em praticamente todas as áreas de assistência social,<sup>18</sup> inicialmente para suprir sua *atividade básica* e em seguida visando a um programa de ação permanente. (IAMAMOTO E CARVALHO, 2011, p. 266)

A LBA tinha como parceria fundamental a doutrina cristã, representada pela igreja católica, que juntas promoviam “estratégias para diminuição das desigualdades sociais” de caráter assistencialista.

Com isso, a necessidade de criar políticas públicas que realmente incidissem na “questão social” e nas suas expressões mais gritantes como o desemprego e a pobreza torna-se mais latente. Porém tais mudanças significativas para a política social e conseqüentemente para a assistência social que se conhece hoje, só se tornam concretas a partir da Constituição de 1988 como se verá a seguir.

### 2.3 Constituição Federal de 1988: LOAS, SUAS e tipologia de serviços

Os anos vivenciados na ditadura militar brasileira com relação as políticas sociais são marcados pela “assistência a pobreza com repressão” (YAZBEK, 2006, p. 126). O período de 1964 até finais dos anos 80, configura-se como uma época onde o pobre, trabalhador é visto como aquele indivíduo necessitado, uma pessoa acomodada, dependente de ajuda.

Com o fim da ditadura militar em 1985, com a pressão popular para uma nova configuração e organização da sociedade brasileira tanto no âmbito político, quanto social e econômico, visto que o país passava por um endividamento que crescia em larga escala, é que o Brasil institui a constituição de 1988, com destaque para os direitos, principalmente os da seguridade social e especificamente os da assistência social.

É nesse contexto, e na “contramão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional mundializada que o Brasil vai instituir constitucionalmente, em 1988, seu sistema de Seguridade Social no qual vamos destacar a assistência social. Com esse sistema tem início a construção de uma nova concepção para assistência social brasileira, que é regulamentada em 1993 como política social pública e inicia seu trânsito para um campo novo: o dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. O protagonismo dos assistentes sociais brasileiros na elaboração da Loas foi fundamental (YAZBEK, 2006, p. 127).

Destaque para os assistentes sociais brasileiros que tem papel fundamental na elaboração da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social). Lei esta que estabelece novas configurações para a assistência social brasileira, enquanto política pública e de direito, um dos pilares da Seguridade Social brasileira como política de proteção social. “Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaços de ampliação de seu protagonismo.” (YAZBEK, 2006, p. 127).

A LOAS propõe a participação da população no exercício do controle social na gestão e execução das políticas de cunho assistencial, uma mudança de paradigmas na concepção da assistência social, que permite a transição do assistencialismo para o campo da política pública na defesa de direitos no combate à pobreza, discriminação, criando estratégias de prevenção que

reduzam e previnam as vulnerabilidades sociais.

A Lei Orgânica da Assistência Social prevê uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ou seja, uma política que visa o enfrentamento as desigualdades e a garantia dos “mínimos sociais”, sendo o público desta política os cidadãos e/ou grupos em situação de risco e vulnerabilidade sem necessidade de contribuição.

Suas diretrizes são baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS e perpassam por: descentralização político administrativa, participação da população, primazia da responsabilidade do Estado e centralidade na família, objetivando a promoção de serviços, programas e projetos de proteção social básica e/ou especial, contribuindo com a inclusão dos usuários, ampliando o acesso aos serviços, afim de assegurar ações que tenham centralidade no seio familiar.

A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perdas das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio.

Nesse sentido a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros. (BRASIL, 2004, p. 32)

A PNAS só entrou em vigor em 2003 após amplo debate pelo Conselho nacional de Assistência Social de um redesenho desta política, já no governo do ex- presidente Luís Inácio Lula da Silva. Junto com a PNAS entra em vigor o SUAS (Sistema único de Assistência Social).

Nesse sentido, o SUAS está voltado para a articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. (YAZBEK, 2006, p. 130)

Ou seja, o SUAS é um conjunto de serviços, programas, projetos, benefícios de caráter assistencial prestados por órgãos públicos federais, estaduais e municipais e de entidades mantidas pelo poder público, sendo uma gestão compartilhada de responsabilidades para com as ações da assistência social.

Cabe ao SUAS à prevenção de situações de risco, bem como o fortalecimento de vínculos tanto familiares como comunitários, sendo sua população alvo as famílias e os sujeitos que vivenciam situações de vulnerabilidade social, fruto da pauperização, privação de direitos básicos e discriminações de todas as naturezas. Os serviços de proteção básica são executados pelo CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) ou nas entidades de abrangência do CRAS. Esses serviços são considerados ações de proteção social básica.

Já os de proteção social especial são aqueles destinados a indivíduos que se encontram em alta situação de vulnerabilidade tanto pessoal, quanto social. São vulnerabilidades ligadas ao abandono, perda de vínculos, exploração, privação, violência, sendo de média e/ou alta complexidade. Os serviços de proteção especial são executados pelo CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social).

No campo da seguridade social a assistência social é proteção, portanto, deve operar preventiva e protetivamente nas situações de risco social. Deve prover proteção social básica e especial, isto é, a assistência social estuda o processo de proteção social, de previdência e da saúde. Não se limita ao domicílio, pois chega até aos que estão nas ruas; não se limita ao legal ou ao formal; não se restringe, por exemplo, a atenção ao transgressor. Ela é extensiva. (SPOSATI, 2004, p. 40).

Portanto, a assistência social como política pública de direitos incide na prevenção e proteção social por meio de serviços, benefícios, programas, projetos, monitoramento e trabalho social, prevenindo, protegendo, monitorando e criando medidas de inclusão social.

O SUAS engloba ainda os benefícios assistenciais prestados à um público específico concomitantemente aos serviços de proteção básica ou especial para a contribuição de situações de vulnerabilidade como os

Benefícios Eventuais que constituem um caráter provisório prestados aos cidadãos e as famílias no tocante a nascimentos, mortes, vulnerabilidade temporária e calamidade pública e o BPC (Benefício de Prestação Continuada) para idosos e/ou pessoas com deficiência.

E possui ainda programas de transferência direta de renda como o “Programa Bolsa Família”. Um programa de transferência de uma quantia em dinheiro para as famílias que se encontram em vulnerabilidade social e econômica, fruto da unificação de outros programas de transferência de renda através de um processo histórico de inserção desses modelos de programa que será visto nos capítulos posteriores e que dão base para a crítica com relação aos impactos socioeconômicos desses programas na vida de seus usuários.

#### **2.4 Mínimos sociais x necessidades básicas: uma discussão acerca das mediações ao enfrentamento das desigualdades sociais.**

Toda sociedade, em larga ou pequena escala, possui mecanismos de proteção social e enfrentamento as desigualdades sociais como já visto anteriormente. Os serviços de proteção social, geralmente geridos e mantidos pelo Estado possuem a função de proteção legal dos cidadãos acerca das expressões da questão social, no âmbito econômico, cultural e político.

Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem estar dos cidadãos. Assim sendo, o Sistema protetivo de uma sociedade permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. E é dessa forma que as políticas públicas voltam-se para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado. (YAZBEK, 2010, p. 4)

No Brasil a questão da proteção social está assegurada pela Seguridade Social, contida na Constituição Federal do Brasil, de 1988, mais precisamente o título VIII da Constituição, que trata da Ordem Social, capítulo II, da Seguridade Social, artigos 194 a 204. De acordo com a Constituição Federal: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa

dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988), ou seja, é uma política pública, de ordem social que tem como meta a proteção à cidadania.

Fazem parte da política de seguridade social: a saúde, a previdência e a assistência social, esta última que compreende em uma política de Estado, um direito social, de caráter universal, a quem dela necessitar, para garantia dos chamados: “mínimos sociais”.

Mínimos estes que, de acordo com Pereira (2007), devem ser repensados tanto no aspecto semântico, quanto no prático, quando se compara mínimos sociais com necessidades básicas.

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de *menor*, de *menos*, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O *básico*, expressa algo *fundamental*, *principal*, *primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver, o *básico* que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. Assim, enquanto o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o *mínimo* nega o “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao *ótimo*. (PEREIRA, 2007, p. 26-27)

Enquanto o básico trata daquilo que é necessário para uma condição satisfatória de uma vida com dignidade, o mínimo vem consolidar aquilo que é pouco, menos, a mínima parte da qual uma pessoa precisa para sobreviver. Enquanto o básico instiga a vivência do ser, o mínimo lida apenas com a sobrevivência.

Para a autora é necessário também definir o que é básico, daquilo que é uma preferência, algo particular, pois para ela essas preferências particulares afastam os interesses coletivos que realmente pautam as necessidades básicas, dando brecha para as discussões em torno dos mínimos.

Portanto, encadear positivamente benefícios, serviços, programas e projetos socioeconômicos é procurar alcançar maiores metas de

equidade, a partir das características dos problemas ou das questões a enfrentar relacionados a necessidades humanas consideradas básicas. Daí a importância adicional de definir necessidades básicas por oposição a *preferências, desejos, compulsões, demandas, expectativas*, que povoam o universo das discussões e especulações em torno da noção de mínimos sociais. (PEREIRA, 2007, p. 30)

Sposati (1998) vai além e ressalta que num país como o Brasil, marcado pela colonização e escravização, a exclusão social abrange não só os pobres, aqueles que por ventura estão incapacitados de prover a sua sobrevivência, mas todos aqueles que não se encaixam num padrão, num modelo de cidadão (SPOSATI, 1998).

Esse aspecto da exclusão contribui para essa visão dos mínimos sociais, sejam eles em qualquer esfera das políticas públicas, o mínimo de respeito, o mínimo de dignidade, o mínimo de acessos, enfim, sempre o mínimo, motivo de humilhação e vergonha para aqueles que necessitam dos serviços e pretendem usufruir seus direitos.

A cultura patrimonial predominante no Brasil constrói a sociedade por castas divididas entre proprietários e não proprietários, entre elite e ralé. O acesso à cobertura dos serviços sociais públicos é considerado em nosso país como uma manifestação de miserabilidade ou de incapacidade em obter o desejado acesso a um serviço pago ou de mercado. (SPOSATI, 1998, p.5)

Mesmo depois de quase vinte anos, essa análise da autora é perfeitamente atual, pois a exclusão social ainda tende a permanecer na sociedade brasileira, o que torna a discussão quanto aos mínimos sociais e não as necessidades básicas algo natural, inerente a sociedade brasileira, em que enfatiza-se, “a cultura patrimonial não incorpora padrões básicos e universais de cidadania. A inclusão dos que menos tem é circunstancial, casuística, meritocrática e seletiva” (SPOSATI, 1998, p.5).

Portanto, a “marginalização da pobreza” ainda se faz discurso recorrente. Também pudera, num país marcado pela “exploração do homem pelo homem”, com a justificativa de que este é melhor que aquele, simplesmente pelo tom da sua pele, “por ser mais, por ter mais”. Todos esses fatores contribuem para a conjuntura de preconceito, discriminação e marginalização dos pobres.

Dos pobres, portanto, exige-se, sistematicamente, o máximo de trabalho, de força de vontade, de eficiência, de prontidão laboral e de conduta exemplar, até quando não contam com o tal mínimo de provisão como direito devido; e qualquer deslize cometido por eles lhes será fatal, sob todos os aspectos. É que diferentemente do rico, o pobre tem que “andar na linha” e aceitar qualquer oferta de serviço e remuneração, pois a sua condição de pobreza continua sendo vista como um problema moral e individual e, conseqüentemente, como um sinal de fraqueza pessoal que deverá ser condenada. É por isso que entre os necessitados sociais há o sentimento arraigado de que para *vencerem na vida* têm que ser *melhores* do que os abandonados. (PEREIRA, 2007, p. 34)

Enfim, o fato é que, enquanto as políticas públicas e sociais insistirem em lidar com a garantia de direitos pautadas no mínimo, a sociedade nunca chegará a patamares de ótimo, de satisfatório, das necessidades básicas para cada indivíduo. É preciso superar esse discurso dos mínimos para então trabalhar em cima das necessidades básicas e coletivas para todos os cidadãos, a fim de tornar a sociedade brasileira um pouco mais justa e igualitária.

### **3. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL**

#### **3.1 Breve histórico da inserção dos programas de transferência de renda no contexto do sistema brasileiro de proteção social**

No Brasil, a abordagem com relação à questão dos programas de transferência de renda tem início por volta dos anos de 1991, quando o então senador Eduardo Suplicy (PT-SP) apresenta um Projeto de Lei, de nº 80/1991, onde institui o Programa de Garantia de Renda Mínima. Este programa instituía que todo brasileiro, com idade a partir de 25 anos teria direito de ter uma quantia em dinheiro para colaborar com suas despesas. Este programa foi aprovado no senado, tendo parecer favorável, para aprovação da Câmara Federal.

Além do debate com relação à renda mínima, a segurança alimentar também entrou em pauta com a liderança do sociólogo Betinho, fato que mais tarde iria também compor o centro das preocupações do governo do ex-presidente Lula no início das discussões de unificação dos programas de transferência de renda no seu primeiro mandato.

Entre os anos de 1991 e 1993 surge a preocupação com as crianças entre 5 e 16 anos que estavam em idade escolar, através de estudos e pesquisas realizadas pelo economista José Márcio Camargo. Camargo propõe uma transferência em dinheiro para as famílias que tivessem crianças entre as idade citadas em escolas públicas, “introduzindo duas inovações no debate: a família como beneficiária, no lugar do indivíduo, bem como a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de crianças e adolescentes frequentarem a escola” (SILVA, 2010, p. 18).

Em 1995, as primeiras experiências com a adoção de políticas públicas de transferência de renda tem início na cidade de Campinas em SP, depois em Ribeirão Preto e Santos, também no estado de São Paulo. Em Brasília também foram adotadas medidas de enfrentamento a pobreza através das transferências de renda.

Em 1996 são criadas as primeiras experiências no âmbito federal como Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Destaque também para o Programa de

Erradicação do Trabalho Infantil e início da implementação do BPC (Benefício de Prestação Continuada).

Já em 2001, durante o segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, houve a expansão dos programas criados em 1996 e a criação de novos programas como o Bolsa Renda, Vale Gás.

Ainda em 2001, na cidade de São Paulo, a prefeitura municipal, sob a gestão de Marta Suplicy implementa quatro programas redistributivos que entre eles estava o de Garantia da Renda Familiar Mínima.

Então em 2003, com o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva tem início a estratégia Fome Zero, de enfrentamento a fome e a pobreza no Brasil. É nesta época que iniciam as discussões de unificação destes programas já existentes no país de enfrentamento as desigualdades sociais e econômicas, que dão origem ao programa de transferência de renda Bolsa Família, que será visto no capítulo posterior.

Este transcorrer histórico do início das políticas de transferência de renda no Brasil demonstra que a ideia de transferir uma quantia em dinheiro para a população não é pertinente apenas ao governo do PT, mas sim à uma soma de esforços de partidos políticos, economistas, sociólogos e intelectuais por uma concepção de sociedade que buscava ultrapassar os problemas da pobreza e da desigualdade social.

O que difere a gestão do governo do PT, das gestões anteriores, no que compete as políticas públicas de transferência de renda é a unificação, focalização e administração desses programas, visando o empoderamento familiar na busca de ultrapassar a própria necessidade de recebimento dos benefícios, bem como o acesso pleno aos direitos sociais.

Deste modo, ao compreender a trajetória de inserção dos programas de transferência no Brasil, revela-se a importância de análise acerca do programa Bolsa Família, de suas condicionalidades, de seus objetivos e principalmente de seus impactos na vida dos usuários.

## **4. BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRICO DO PROGRAMA E SEU FUNCIONAMENTO**

### **4.1 O processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil**

O final dos anos de 1990 é marcado por profundas transformações no âmbito nacional para a implementação de programas de transferência de renda condicionada no plano federal, visto que vários municípios já experimentavam a experiência, principalmente os do estado de São Paulo e em Brasília.

Em 1999, o Congresso Nacional propõe uma emenda constitucional que origina o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e os debates políticos acerca de tal discussão contribuíram para gerar no seio político a ideia de que a transferência de renda condicionada poderia ser a melhor condição para combater a pobreza.

A divulgação de uma avaliação positiva, no ano 2000 com a experiência do “*Progres*”, um programa de transferência de renda condicionada mexicano enalteceu ainda mais a ideia dos programas de transferência de renda no Brasil, partindo dos modelos já aplicados nos municípios paulistas.

No ano de 2001, final do mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso houve uma expansão dos programas de iniciativa federal em desenvolvimento e a criação de novos como o Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

No final do governo Fernando Henrique Cardoso foram lançadas algumas políticas voltadas para a melhoria da renda e da qualidade de vida da população mais pobre: PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Agente Jovem, Sentinela, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. (WEISSHEIMER, 2006, p. 28)

Porém, todos esses programas de transferência de renda existentes no então governo FHC estavam espalhados em vários ministérios diferentes, com linhas de cadastros diferentes o que dificultava o trabalho em rede.

No ano de 2003, Luís Inácio Lula da Silva toma posse e seu governo se depara com a situação desconhecida dos programas, fato que dá origem ao processo de unificação desses programas, “decisão que exigiu, entre outras coisas, o recadastramento e a unificação dessas listas e a redefinição de

critérios. Nascia o Programa Bolsa Família (...)” (WEISSHEIMER, 2006, p. 32).

A partir daí uma nova agenda social inaugura-se no país com a unificação e ampliação desses programas. O programa “Bolsa Família” é um programa de transferência direta de renda, criado em 2003 e implementado em 2004, fruto do processo de unificação dos programas de transferência de renda já existentes no Brasil naquele dado momento: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação e posteriormente teve o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil também integrado a ele.

A unificação dos programas de transferência de renda representa uma evolução e inovação no âmbito desses programas em implementação no Brasil a partir de 1995. Propõe-se a uma maior racionalização e simplificação do acesso da população aos referidos programas, cujo objetivo central é elevar a efetividade no combate à fome e à pobreza, prioridade social do governo brasileiro a partir de 2003. Propõe-se ainda a garantir maior proteção ao grupo familiar, inclusive com elevação do valor monetário do benefício. [...] a proposta de unificação de programas sociais, em si, representa, sem dúvida, um avanço para a política social brasileira, marcada historicamente por grande diversidade de programas fragmentados, desarticulados, insuficientes e descontínuos. (SILVA E LIMA, 2010, p. 36)

Mais do que apenas uma transferência de renda, o programa tem como foco principal a segurança da família no tocante a educação, saúde e trabalho, ou seja, uma preocupação com os pontos cruciais de vulnerabilidade social na sociedade brasileira.

Através de condicionalidades, de responsabilidades a serem cumpridas junto à família cadastrada no programa, a ideia é que não só o valor em dinheiro seja importante, mas também a inserção social nos espaços públicos de direito através de outros projetos e programas vinculados com o Bolsa Família. Trata-se aqui de uma responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade civil e que será vista no item subsequente deste capítulo.

## 4.2 Caracterização, dimensão e condicionalidades do programa

No início do programa foi idealizado enquanto política intersetorial, e situa-se no âmbito da “Estratégia Fome Zero”. Estratégia esta, que é representada por um aparato de políticas governamentais e não governamentais, tendo como foco a erradicação da fome e da desnutrição no Brasil.

Além do programa Bolsa Família, os outros programas pertencentes a “Estratégia Fome Zero” são: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Construção de Cisternas, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Restaurantes Populares, entre outros.

Destinado a famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica, pobreza e extrema pobreza, o programa Bolsa Família tem como foco nas famílias com renda per capita de R\$ 77,00 a R\$ 154,00 por mês e que tenham em sua composição familiar gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes até 17 anos.

Portanto a questão da pobreza assume centralidade nos programas de transferência de renda. Nesse sentido, ressaltamos a existência de diferentes concepções de pobreza, sob a orientação de diferentes valores, fundamentando a formulação e o desenvolvimento de políticas, programas e ações para intervenção social. A transferência aqui adotada é orientada pela concepção de pobreza enquanto fenômeno complexo e multidimensional, com destaque à sua determinação estrutural. Assim, a pobreza é concebida para além da insuficiência da renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna, e não participação social e política. <sup>11</sup> (SILVA, 2010, p. 22)

O programa possui condicionalidades e exigências de participação ligadas a educação, saúde e trabalho.

Transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias. No caso brasileiro e de várias experiências da América Latina, são programas focalizados em segmentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho. Em relação à educação, a principal condicionalidade é a exigência da matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes; no campo da saúde é destacado o cumprimento de medidas básicas, como vacinação de crianças e pré-natal de

mulheres grávidas e no trabalho as condicionalidades são geralmente relativas à capacitação profissional e à inserção no mercado de trabalho. (SILVA, 2010, p. 21)

A gestão do programa foi instituída pela Lei 10.836/2004 e regulamentada pelo decreto de número 5.209 do ano de 2004. A seleção das famílias para integração e participação no programa é realizada pelos municípios através do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

A implementação do programa se dá de forma descentralizada, pelos municípios, através de assinatura de “Termo de Adesão”, onde o município precisa se comprometer a institucionalização de comitê ou conselho local de controle social e indicação de gestor do programa, sendo todo este processo realizado em parceria com a União, o Estado e a sociedade.

Ou seja, a gestão do programa desde o cadastro, o monitoramento, a fiscalização deve ser realizado pelo município, através de responsabilidade partilhada entre os órgãos da educação, saúde, assistência social para o acompanhamento destas famílias no programa.

Se deixar de cumprir as exigências nas áreas de educação, saúde, e de manter o cadastro atualizado na Secretaria de Assistência Social, a família pode perder o benefício instituído pelo programa. (...) Nos casos em que ocorre o bloqueio, ainda é possível a retomada do benefício. A exclusão pode ser revertida se ocorreu algum erro no repasse de informações. Há também casos de exclusão motivados por melhoria da condição das famílias – o que é, aliás, o objetivo final do programa, [...]. (WEISSHEIMER, 2006, p. 32).

O programa tem como proposta e foco principal a proteção ao núcleo familiar, onde além da transferência monetária, faz articulação com outros programas, principalmente no tocante a educação, trabalho e saúde como: Programa Brasil Alfabetizado, para pessoas com 15 anos de idade ou mais; Pro-Jovem, para qualificação social e profissional de jovens entre 15 e 29 anos; Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, tendo como foco comunidades e segmentos excluídos; Programa Nacional de Agricultura Familiar e Programa de Micro-crédito do BNB (Banco do Nordeste do Brasil) para acesso a trabalho e renda direcionado a agricultores familiares; Programa Nacional Biodiesel; e Programa Luz para Todos.

[...] As famílias têm liberdade na aplicação do dinheiro recebido e podem permanecer no programa enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade, desde que cumpram as condicionalidades de manutenção de crianças e adolescentes de 7 a 15 anos na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde e frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina. Além da transferência monetária, para permitir a melhoria na alimentação e no atendimento de necessidades básicas do grupo familiar, o BF indica o desenvolvimento de ações complementares mediante articulação com outros programas de natureza estruturante, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho. (SILVA E LIMA, 2010, p. 21)

É possível perceber que há uma preocupação não só com o valor monetário transferido para essas famílias em busca de colaborar com a necessidade básica das mesmas, como também um olhar para com o acesso à educação, a saúde e o trabalho desses núcleos familiares o que culmina em possíveis reflexões acerca de quais são as condições de acesso a esses outros serviços que fazem parte da rede de proteção do programa para que realmente essas famílias possam alcançar a promoção social na perspectiva da intersetorialidade.

### **4.3 O perfil das famílias beneficiárias do programa**

É fato que as famílias usuárias do programa Bolsa Família se enquadram na margem da pobreza e/ou extrema pobreza, pois a grande maioria dos programas de transferência de renda situados na América Latina tem como concepção e primazia a questão da pobreza monetária. Então, o critério básico para ingresso nesses tipos de programa é a renda familiar. Assim “a população é fragmentada em pobre, extremamente pobre, vulnerável, excluída, cujo traço principal é a carência; o não ter; o não ser; o não poder” (SILVA, 2014, p. 121).

O programa está direcionado as famílias com filhos até 17 anos, como já explicado anteriormente, mas também se encaixa como público alvo famílias indígenas, quilombolas, com vítimas em situação de trabalho infantil, trabalho escravo e da população em situação de rua.

É um público- alvo fragmentado em segmentos ou grupos, mas todos identificados pela sua pobreza, qualificada por um determinado corte

de renda, sendo que a grande maioria dos programas se refere a famílias e não a indivíduos como seu público-alvo, ou seja, são consideradas, na maioria dos casos, famílias que tenham na sua composição pessoas nas categorias indicadas. (SILVA, 2014, p. 122).

Marco Aurélio Weissheimer, jornalista e editor-chefe da revista eletrônica Carta Maior, em 2006 se propôs a investigar o Programa Bolsa Família e seu impacto na diminuição da desigualdade de renda no país. Em seu livro “Bolsa Família. Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil” (Weissheimer 2006, p. 92) traz uma pesquisa feita em todo o território brasileiro, mais precisamente em 53 municípios investigados, dentre eles, 27 foram as capitais dos estados traçando o perfil das famílias beneficiadas pelo programa. Naquele dado momento, dois anos após a promulgação da Lei 10.836/2004. A análise de Marco indica:

A imensa maioria dos entrevistados foi composta por mulheres (93,9%). Entre as faixas etárias, a predominância de beneficiados se localizou entre 25 e 34 anos e entre 35 e 44 anos. Outra característica do levantamento: escolaridade muito baixa. O percentual dos “sem instrução” chegou a 35,1% da amostra, e a soma destes com os que possuem somente o primário incompleto alcançou quase 70%. No outro extremo, somente 13,1% completaram o segundo grau e aqueles que concluíram o ensino superior representaram um percentual ínfimo. No que diz respeito à cor dos entrevistados, predominaram os pardos (48,4%), seguidos dos brancos (32,5%) e dos negros (16,8%). (WEISSHEIMER, 2006, p. 92)

Esses dados trazidos pela pesquisa revelam um perfil bem caracterizado do usuário do programa naquele dado momento, o que não deixa de ser verdade ainda nos dias atuais. Em sua grande maioria esmagadora são mulheres, em idade apta ao trabalho, com um percentual de instrução mínimo e de raça pardas. Vale ressaltar que o fato de a grande maioria de beneficiárias serem mulheres também relaciona-se a ideia do programa de empoderamento feminino, visto que a preferência pelo titular do cartão para recebimento do valor monetário do programa é para as mulheres.

A pesquisa de Marco traz também um perfil profissional dos entrevistados, que constatou “a situação profissional mais encontrada a de “dona-de-casa” (37,5%).” (WEISSHEIMER, 2006, p.93). “Domésticas e

diaristas, tomadas em conjunto, também registram um índice importante (10,1%)” (WEISSHEIMER, 2006, p.93).

Essas informações retratam a realidade de milhares de mulheres em todo o país, a dificuldade no acesso à educação contribuindo assim para uma quase inexistente qualificação profissional. O que faz com que muitas mulheres não consigam um emprego formal e as que o conseguem se enquadram na categoria de diaristas e domésticas. Profissão esta que, ainda hoje, é vista como uma profissão inferior a tantas outras e por isso a ela cabe uma remuneração também inferior.

Sendo assim “(...) a renda familiar no último mês nos domicílios pesquisados concentrou-se na faixa de 1 a 3 salários mínimos (56,8%). O percentual de famílias com até um salário mínimo de renda foi bastante elevado (41,8%)” (WEISSHEIMER, 2006, p.93).

Esses dados trazidos em 2006 foram o início de um perfil das famílias beneficiadas pelo programa. Já em 2010, quatro anos após a pesquisa realizada por Marco, a doutora em Serviço Social, Maria Ozanira da Silva e Silva e a doutora em Políticas Públicas, Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, em seu livro “Avaliando o Bolsa Família. Unificação, focalização e impactos” (2010) também trazem um perfil socioeconômico das famílias beneficiadas pelo programa, baseado nos estudos da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no CadÚnico, entre os anos de 2006 e 2009.

Aborda, em primeiro lugar, as características dos domicílios atendidos pelo programa, em termos de localização geográfica, tipo de construção, abastecimento de energia, água, escoamento sanitário e coleta de lixo. Em seguida, discute o perfil dos beneficiários em termos de sexo, faixa etária, raça/cor e escolaridade, bem como o perfil dos responsáveis legais pelas famílias atendidas em termos de sexo, idade, escolaridade e ocupação. (SILVA E LIMA, 2010, 40)

No que diz respeito à questão geográfica, as pesquisadoras trazem, com base no perfil elaborado pelo MDS e do CadÚnico que a maior concentração de pessoas beneficiadas pelo programa estão no nordeste, com 50,2%.

Este dado revela um avanço no esforço de focalização do programa, uma vez que é na região Nordeste que se situam os Estados e municípios mais pobres da Federação, detentores dos piores

indicadores de pobreza e de exclusão social, (...) (SILVA E LIMA, 2010, p. 41)

O fato importante a se destacar na questão do perfil das famílias beneficiadas pelo programa é que tanto na pesquisa realizada pelo jornalista Marco quanto por Silva e Lima (2010) está ligado a sexo, raça/cor e escolaridade. Na pesquisa feita por elas há um percentual maior entre as mulheres beneficiadas, 53% e 54% respectivamente nos anos de 2006 e 2009. As autoras destacam que a concentração maior de homens beneficiários pelo programa encontrava-se no meio rural.

Com relação a faixa etária, a pesquisa de Silva e Lima constata uma porcentagem de pessoas com menos de 20 anos recebendo o benefício de 54,6%, “as crianças e adolescentes até 17 anos representavam mais da metade do público beneficiário, ou seja 50,6%” (SILVA E LIMA, 2010, p. 51). Este dado é justificável frente aos critérios exigidos pelo programa que priorizam as famílias com crianças e adolescentes “aos quais são destinados os benefícios variáveis do programa” (SILVA E LIMA, 2010, p. 51), os ligados a educação e saúde.

Assim como na pesquisa de Marco (2006), as pesquisadoras destacam a presença da população negra, considerando negros e pardos, com um percentual elevado de 64,6% e com base na frequência escolar as crianças e adolescentes entre 0 a 17 anos estão frequentando a escola, visto que isso é um critério, uma condicionalidade do programa, porém os beneficiários com mais de 25 anos nas famílias essa frequência de estudo cai consideravelmente.

Com relação ao mercado de trabalho, a pesquisa de Silva e Lima, baseada nos dados do MDS e do CadÚnico, segundo elas não é possível quantificar tal fenômeno pois os dados apresentados não são detalhados.

Segundo as autoras é possível apenas perceber que a maioria dos responsáveis legais pelas famílias beneficiárias do programa “não trabalha e quando trabalha se concentra em atividades agrícolas” (SILVA E LIMA, 2010, p. 51), principalmente as mulheres da região Nordeste do país. Há um destaque também no tocante a dificuldade dessas mulheres de se inserirem no mercado de trabalho devido ao baixo nível de escolaridade. As pesquisadoras

afirmam que o estudo realizado pelo MDS em 2006 indica que mais da metade dos responsáveis legais, um percentual que gira em torno de 51,4% em todo o país não trabalhavam e que o programa Bolsa Família sinalizava a principal ou talvez a única fonte de renda para essas famílias.

O estudo de Silva e Lima (2010) conclui que os responsáveis legais das famílias beneficiárias do programa são no geral mulheres, pardas ou negras, jovens, entre 25 a 44 anos, com nível de instrução abaixo do esperado com extremas dificuldades em se inserirem no mercado de trabalho.

É possível perceber que tanto o perfil traçado pelo jornalista em seu livro em 2006, como pelas pesquisadoras em 2010 possuem traços marcantes e bem semelhantes retratando a realidade das famílias beneficiárias do programa de transferência de renda Bolsa Família, que para o jornalista Marco Aurélio Weissheimer, “de fato, são os brasileiros de renda mais baixa que estão sendo os principais beneficiados” (WEISSHEIMER, 2006, p. 94).

## **5. A PESQUISA COM AS FAMÍLIAS USUÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE MATINHOS- PARANÁ**

### **5.1 Dados Gerais do município**

A cidade de Matinhos é um município pertencente ao litoral do estado do Paraná, tem 36 balneários iniciando em Monções terminando no balneário de Caiobá, faz divisa com o município de Pontal do Paraná e com o município de Guaratuba.

De acordo com o site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município tem uma população estimada em 32.148 habitantes, distribuídas em 117,743 km<sup>2</sup>, com um índice de pobreza de 45,80% e uma despesa orçamentária empenhada-pessoal e encargos sociais de R\$ 17.899.377,08.

O município possui 8 escolas e 108 docentes de ensino fundamental municipal segundo dados do IBGE (2012), distribuídas entre os 36 balneários.

A escola escolhida para participação da pesquisa sobre a análise dos impactos socioeconômicos do Programa Bolsa Família na vida dos usuários situa-se em um balneário afastado do centro da cidade. Possui aproximadamente 250 alunos e 14 docentes distribuídos nos períodos matutino e vespertino, atendendo crianças em idade escolar da pré-escola ao 5º ano do ensino fundamental.

O espaço físico da escola é relativamente pequeno, contando com seis salas de aula, uma biblioteca, duas salas bem pequenas para atendimentos especializados (reforço escolar e sala de recursos), três banheiros, uma cozinha, uma secretaria, uma sala de professores, uma sala de informática um refeitório e um pátio sem cobertura.

Os alunos matriculados nesta escola em sua maioria são moradores do próprio balneário onde está localizada a instituição de ensino, porém existem aqueles alunos que moram nos balneários vizinhos e que utilizam o transporte escolar ou próprio. Por ser um balneário afastado do centro da cidade os alunos em grande parte são oriundos de famílias de baixa renda e destes, 46 alunos se enquadram nas condições socioeconômicas para acesso ao

Programa Bolsa Família, de acordo com lista fornecida pela secretaria da escola, fato que propiciou para uma pesquisa mais reduzida, buscando filtrar as informações e qualificar a análise dos dados.

## **5.2 O Plano Municipal de Assistência Social**

Um dos objetivos deste trabalho era investigar o Plano Municipal de Assistência Social de Matinhos, bem como o processo de cadastro dos usuários do Programa Bolsa Família no município e para isso foi pesquisado no site da prefeitura municipal de Matinhos ([www.matinhos.pr.gov.br](http://www.matinhos.pr.gov.br)) e na internet de um modo geral se o plano estava disponível lá, porém sem sucesso para uma primeira pesquisa.

Diante de tal situação, foi solicitado junto à Secretaria Municipal de Assistência Social a cópia do Plano Municipal. Em conversa com a Diretora da Secretaria ela relatou que para se ter acesso ao documento era necessário dirigir-se até a prefeitura municipal e protocolar um pedido de cópia do Plano Municipal, pois o presente documento encontrava-se provavelmente publicado no Diário oficial, porém ela não sabia informar qual seria o número do Diário que foi publicado o Plano de Assistência.

Tal fato, mostra-se contrário a lei nº 12.527 de 2011, que trata do direito ao acesso a informação de todo cidadão quem em seu artigo 3º, inciso II aborda a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” (BRASIL, 2011).

A solicitação foi realizada mediante protocolo de nº 0683.0004986/2015 (em anexo) no dia 15 de abril de 2015. O funcionário público que atendeu à solicitação estipulou um prazo de 5 dias úteis para que fosse obtida a resposta com relação a solicitação protocolada.

No prazo estipulado foi-se dirigido até a prefeitura novamente para obter a resposta solicitada e o mesmo funcionário que fez o atendimento da primeira vez informou que a resposta da solicitação encontrava-se na Secretaria de Assistência Social, junto a Diretora.

Lá, depois de uma espera de mais de trinta minutos, a recepcionista informou que deveria ser aguardado cerca de mais dois dias, pois a diretora não possuía o documento para impressão e como ele deveria estar publicado em um dos Diários Oficiais do município ela mesma se encarregaria de encontrá-lo e assim ele poderia ser apanhado dali dois dias. Porém, havia uma ressalva: provavelmente no Diário Oficial estaria publicado apenas um resumo do Plano e o mesmo deveria ser retirado na prefeitura, no protocolo.

Novamente, no prazo estipulado, dirigiu-se ao protocolo para apanhar a resposta final e, impresso em uma folha de papel, estava escrito que o Plano “encontrava-se publicado no Diário Oficial do Município, Edição 707 de 18 de julho de 2014, a partir da página 72”.

Os Diários Oficiais encontram-se *on line* no site da prefeitura municipal e realmente na Edição 707 estava publicado o Plano Municipal de Assistência Social.

Ou seja, todo esse processo serve para demonstrar a total falta de respeito para com o direito do cidadão em ter acesso a documentos de domínio público de forma prática e rápida, descumprindo os artigos da Lei Federal 12.527/11.

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social com relação aos objetivos e organização da Assistência Social no município

2- Objetivo Geral do Plano Municipal de Assistência: Consolidar o Sistema Único de Assistência Social no município de Matinhos, de forma a viabilizar a garantia de direitos aos usuários da assistência social nos diferentes níveis de proteção, tendo como referência a Política Nacional de Assistência Social (PNAS- 04), a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH) e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº. 8.742/93).

2.1 - Objetivos específicos do Plano Municipal de Assistência: - Aprimorar as ações e serviços relativos à Proteção Social Básica, Especial de Média e Alta Complexidades no município de Matinhos, tendo como base a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do SUAS - Implantar novas ações e serviços de acordo com a tipificação e demandas do município tendo como referência a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 04), a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH) e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº. 8.742/93).

- Apoiar os conselhos enquanto instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição entre governo e sociedade civil conforme legislação nacional, estadual e municipal, como forma de democratizar a gestão. - Aprimorar as estratégias de gestão para

garantir a execução das ações previstas na Política Municipal de Assistência Social, em todos os níveis de Proteção.

3 . Diretrizes e prioridades deliberadas Tendo como referência os princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (2004) são diretrizes que orientam o Plano Municipal de Assistência Social 2010/2013:

I. Descentralização político-administrativa e territorial;

II. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da política de assistência social e no controle das suas ações nos diferentes níveis de proteção;

III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo, de acordo com a competência de cada uma;

IV. Centralidade na família para concepção e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos.

V. Aprimoramento do sistema de gestão da política de assistência social no município;

VI. Expansão da rede social existente no município;

VII. Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; (MATINHOS, 2014, p. 73)

Os objetivos e a organização da Assistência no município vão muito de encontro ao que já está proposto em âmbito federal na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e no Plano Estadual de Assistência Social vigente, como a própria Diretora da Assistência Social do município relatou quando lhe foi pedido a cópia do plano municipal. Segundo ela, todo o plano do município de Matinhos era feito tendo como base o plano estadual. Ou seja, é um documento que segue as normas de forma verticalizada, o plano deve seguir o formato do estadual, e o estadual segue formato do nacional.

Com relação ao Programa Bolsa Família, no plano o programa encontra-se em uma tabela no item 4, que trata das metas estabelecidas, no eixo proteção básica com financiamento municipal e estadual no que diz respeito as ações estratégicas.

A tabela é de difícil compreensão na questão dos prazos, com datas entre os anos de 2014 a 2017, com números que vão de 0 a 7 logo abaixo destas datas, dispostos aleatoriamente, sem uma legenda para especificar o significado de tais números.

No quesito ação estratégica do programa o Plano orienta que deve ser garantida a continuidade do acompanhamento aos beneficiários com relação aqueles que apresentam descumprimento das condicionalidades. Elaborar e implementar o Plano do IGD (Índice de Gestão Descentralizada).

Outra estratégia também seria garantir a troca de informações entre o programa e os demais níveis de atenção da rede, o que na análise de dados da pesquisa se comprova a ineficiência do cumprimento desta ação visto que as entrevistadas alegaram não fazer parte de nenhum outro programa e/ou projeto e possuíram dificuldades em salientar como o programa garantia o acesso a outros serviços.

E por fim, priorizar o público do BPC (Benefício de Prestação Continuada) no acesso as vagas do PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) e capacitar permanente a equipe, porém não se especifica que equipe é essa.

O Plano demonstra que não só o programa Bolsa Família, mas todos os outros programas e tipologias de serviços nesta tabela, dão a impressão de que existem informações que foram cortadas e/ou resumidas, como pedaços das tabelas. Fato que pode comprovar o que a diretora da Assistência relatou dizendo que o Plano vinha resumido no Diário Oficial.

Ao todo são 30 páginas, sendo que apenas 3 delas contém a apresentação do Plano, a introdução, os objetivos geral e específicos, as diretrizes e prioridades e as metas estabelecidas com as tabelas referentes aos programas e serviços. As demais páginas são com tabelas referentes aos recursos, um Relatório de Gestão Fiscal com Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social.

Não há especificado em nenhuma destas tabelas de orçamento o valor monetário gasto com programas sociais, há um valor geral para os gastos destinados a atenção básica que é de R\$ 18.687.630,45.

Enfim, o disposto no Plano Municipal de Assistência Social demonstra que o município está pecando tanto na elaboração, quanto na implementação e na viabilização do acesso as estratégias de enfrentamento e trabalho em rede relacionados ao programa Bolsa Família. O que dificulta o processo de desvinculação dos beneficiários de forma definitiva do programa Bolsa Família na busca pela promoção social, como será visto na análise da pesquisa.

### 5.3 A pesquisa com as famílias e a análise dos dados

Segundo a listagem fornecida pela própria secretaria da escola, apenas 46 (quarenta e seis) do total de alunos matriculados estão inseridos no programa Bolsa Família. Destes, 8 (cerca de 20% do total) usuários do programa foram escolhidos de forma aleatória e sem qualquer interesse de manipulação dos dados para que um responsável pela criança fosse convidado a participar da entrevista para a pesquisa.

Todas as pessoas convidadas não se negaram a participar, porém um fato curioso foi o de uma pessoa que se propôs a responder as perguntas e quando devolvida sua ficha de entrevista, apenas algumas perguntas estavam respondidas e quem assinava pela entrevista não era a mesma pessoa convidada, mas sim sua filha, alegando por escrito que a família não recebia o benefício.

Por este motivo, a entrevista dela não foi computada na análise e não houve tempo hábil para uma nova pessoa ser convidada a participar da entrevista permanecendo assim um percentual de 15,2% de entrevistados do total de beneficiários.

As fichas de entrevista foram entregues aos entrevistados e os mesmos podiam responder na presença da pesquisadora ou devolver respondida em outra ocasião, isso porque todas as pessoas que aceitaram responder as perguntas possuíam afazeres e compromissos (empregos formais e informais, cuidados com a casa, os filhos e etc.).

A ficha de entrevista foi composta por termo de consentimento livre e esclarecido em duas vias, uma para o entrevistado e outra para a pesquisadora, e um questionário contendo 16 (dezesesseis) perguntas, sendo 9 (nove) abertas e 7 (sete) fechadas, compondo uma pesquisa e análise de dados quanti-qualitativa.

A pergunta de número 1 referia-se ao sexo dos entrevistados, sendo constatado que 100% das pessoas entrevistadas são do sexo feminino.

A renda monetária na forma de Bolsa Família provoca alterações e impacta as vidas das pessoas, especialmente das mulheres. (...) de serem reconhecidas pelo Estado das mais diferentes formas. (...) a

aprovação do cartão em seu nome dota-as de responsabilidade perante sua família e o Estado. (REGO E PINZANI, 2013, p. 29)

A pergunta de número 2 referia-se a idade das entrevistadas e 28,5% delas tem entre 20 e 27 anos, enquanto que 43% tem de 30 à 35 anos e os outros 28,5% possuem mais de 35 anos. Identificou-se que nenhuma entrevistada ultrapassa os 42 anos. Esse dado etário revela que todas as entrevistadas estão em idade ativa para o mercado de trabalho.

A terceira pergunta relacionava-se a escolaridade das entrevistadas e constatou-se que 71,4% possuem ensino fundamental completo e 28,6% possuem ensino médio completo, demonstrando a baixa escolaridade o que reflete significativamente na qualificação profissional como será visto mais adiante.

A quarta pergunta era sobre a quantidade de pessoas que compunham a família, bem como o valor recebido do programa. 42,8% das famílias são compostas por 3 integrantes enquanto que 57,2% são compostas por 4 integrantes. Com relação ao valor recebido, 71,5% recebem entre R\$ 70,00 à R\$ 147,00 enquanto que apenas 28,5% recebem acima desse valor, mais precisamente R\$ 182,00. É interessante salientar que das famílias com 4 integrantes 50% delas recebem abaixo de R\$ 150,00 e os outros 50% estão na faixa dos que recebem os R\$ 182,00, ou seja, há uma diferença de valores, mesmo para aquelas famílias que possuem a mesma quantidade de membros em sua composição.

A pergunta de número 5 estava relacionada com o fato de se a família recebia algum outro benefício e/ou participava de algum projeto e a resposta entre as entrevistadas foi unânime, ou seja, todas responderam que não recebem outro benefício nem participam de nenhum outro projeto. Este é um dado relevante, pois demonstrou entre as entrevistadas que o programa Bolsa Família não está fazendo nenhuma articulação com outros programas e projetos no município de Matinhos.

Na questão de número 6, questiona se as entrevistadas fossem eleger um valor em dinheiro que elas consideravam adequado para que o programa Bolsa Família repassassem as famílias beneficiárias. O maior percentual de respostas sendo 43% responderam que deveriam receber R\$ 200,00, já 28,6%

entre R\$ 150,00 a R\$ 180,00, ainda 14,2% alegaram que deveriam receber um salário mínimo e 14,2% responderam que estavam satisfeitas com o valor recebido. Entre as entrevistadas nenhuma delas acrescentou os motivos pelos quais gostariam de receber tais valores

Outra questão importante a destacar é que a grande maioria das entrevistadas não estima um alto valor a receber, o que provavelmente comprova que nenhuma das famílias tem interesse em viver do benefício, pois caso contrário alegariam um valor maior para recebimento, entendendo que o valor monetário do programa é um complemento a sua renda, “(...) o que não significa a superação da pobreza no país, mas um esforço significativo de administração e de controle de modo a contribuir para que a pobreza mantida num determinado patamar não avance” (SILVA E LIMA, 2010, p. 58).

A pergunta de número 7 referia-se ao tempo que a família recebia o benefício e 57,1% recebem de 4 meses a 2 anos, 14,3% recebem à 3 anos, 14,3% à 6 anos e 14,3% a 10 anos.

Destaque para esta última porcentagem, visto que, dez anos é uma quantidade de tempo extensa para que alguém permaneça recebendo um benefício de um programa que tem como uma de suas premissas o empoderamento familiar e a busca da autonomia destas famílias, ou seja, o programa não está contribuindo neste caso em específico para a promoção social dessas pessoas, visto que elas se encontram a tanto tempo atreladas à um programa de transferência de renda que demonstra não estar dialogando com outras políticas e projetos neste município.

A oitava pergunta queria saber com o quê essas famílias costumam gastar o dinheiro recebido e 100% das entrevistadas citaram que os gastos são com alimentos. Neste aspecto é possível afirmar que o programa está acertando, visto que ele se orienta por objetivos que perpassam pelo combate a fome, a pobreza e as desigualdades, garantindo acesso aos direitos sociais básicos como a segurança alimentar, ou seja as dificuldades supridas aqui são de primeira necessidade e essenciais.

Foi perguntado também, de que maneira este valor fazia diferença na renda mensal da família na pergunta de número 9. Apesar de na pergunta anterior todas as entrevistadas terem respondido que utilizavam o dinheiro com

gastos em alimentação, ou seja, isso demonstra que o benefício faz diferença, ao questionadas o porquê este valor contribuía, não conseguiram associar com os gastos referentes a alimentação, por isso, 71,4% citou que o valor contribuiu para a renda total da família, 14,3% citaram que o valor ajudava pouco, os outros 14,3% citaram utilizar com os filhos.

A décima pergunta foi referente à como as famílias tiveram acesso a informação de que poderiam receber o benefício e os canais de acesso a informação foram variados, 28,5% relataram terem obtido a informação através da televisão, demonstrando a importância desse tipo de meio de comunicação na divulgação de assuntos de cunho tão importante como os direitos dos cidadãos.

As outras 28,5% das entrevistadas alegaram que souberam que poderiam ter acesso ao programa através de outras pessoas que já recebiam o benefício, ou seja, há um diálogo entre as famílias que possibilita a discussão acerca dos seus direitos e as formas de acesso e viabilização dos mesmos.

E 28,5% das entrevistadas elegeram a Assistência Social do município como canal veiculador da informação de que suas famílias poderiam fazer parte do programa, uma porcentagem pequena, visto que a assistência do município deveria ser a maior transmissora de informações referentes aos direitos sociais dos cidadãos.

E por fim, 14,5% das entrevistadas elegeram outro canal veiculador dessa informação, que neste caso aqui foi citado à escola onde seus filhos estudam.

A pergunta de número 11 foi com relação ao entendimento das entrevistadas para com o programa, ou seja, o que elas entendiam ser o Bolsa Família e 71,4% das entrevistadas entendem que o programa seja uma ajuda do governo para colaborar nas necessidades básicas da família, enquanto que 28,6% compreendem o programa como um direito, visto que o Estado tem o dever de proteger os cidadãos em situação de risco e promover a cidadania.

Essa diferença significativa entre as porcentagens das que entendem o programa como uma ajuda das que entendem como um direito remete-se a discussão iniciada neste trabalho com relação aos mínimos sociais e as necessidades básicas.

Enquanto as políticas sociais forem estabelecidas levando-se em conta o mínimo e não o básico, o/a cidadão/ã terá sempre a impressão e a falsa convicção de que aquilo que lhe é garantido lhe é um favor, uma benesse e não um direito.

(...) confere às necessidades básicas (e somente a elas) uma implicação particular: a ocorrência de *sérios prejuízos* à vida material dos homens e à atuação destes como *sujeitos* (informados e críticos), caso essas necessidades não sejam adequadamente satisfeitas. (PEREIRA, 2007, p.67)

A décima segunda pergunta seria sobre quem faz o repasse do valor monetário do programa para as famílias na opinião das entrevistadas. Foram identificados que 71,4% elegeram o governo federal como o responsável pelo repasse do valor, enquanto que 28,6% entendem que esse valor é repassado pelo governo do estado, ou seja, a maioria tem discernimento sobre de onde vem o dinheiro do benefício, qual é o responsável pelo repasse, o que já diminui possíveis tentativas de utilização do programa para coerção de seus usuários no âmbito da esfera municipal, fato que é tão recorrente em municípios de pequeno porte, como é o caso do município de Matinhos.

A pergunta de número 13 refere-se à qualificação profissional das entrevistadas. Do total das participantes da entrevista 57,1% disseram não possuírem nenhuma qualificação profissional, enquanto que apenas 28,6% disseram possuírem qualificação, como vendedora e manicure e 14,3% não responderam à pergunta.

Nota-se que essa grande porcentagem de entrevistadas que não possui qualificação profissional deve-se provavelmente ao fato do baixo grau de escolaridade das mesmas, pois das entrevistadas que alegaram não possuírem a qualificação, 75% têm apenas o ensino fundamental completo e 25% o ensino médio completo, fazendo a ligação com a pergunta de número 2 do questionário.

A décima quarta pergunta relacionava-se com a qualidade das oportunidades de emprego para a qualificação profissional das entrevistadas. Entre as entrevistadas que responderam que possuíam qualificação profissional, 50% alegaram que as condições de sua qualificação seriam

péssimas e as outras 50%, boas. Das que não responderam a questão sobre a qualificação, há a relação com o dado em que elegeram como ruins as oportunidades de empregos e das que disseram não possuem qualificação 50% não responderam, 25% responderam como boas e 25% responderam como ruins.

A questão de número 15 perguntava em quanto tempo as entrevistadas achavam que não iam mais precisar do benefício, 14,2% disseram em 6 meses, 14,2% disseram que não precisariam mais assim que conseguissem um emprego registrado, 28,4% disseram que sempre vão precisar, porém não relataram o motivo e 43,2% disseram não precisar mais do benefício em 2 anos.

Se considerarmos as taxas das pessoas que disseram que não precisarão mais do programa em 6 meses, assim que conseguirem um emprego registrado e em 2 anos, temos uma taxa de 71,6% de entrevistadas que alegam que deixarão de fazer uso do programa, ou seja, não possuem pretensão de fazer do programa uma fonte de renda vitalícia, mas 28,4% das entrevistadas não conseguem enxergar uma saída para sua situação de vulnerabilidade.

Isso prova que o Estado, seja ele na figura do município, do governo estadual e do governo federal, não está proporcionando medidas plausíveis e alcançáveis para que essas famílias deixem a condição de beneficiárias do Bolsa Família.

O âmbito do trabalho e da geração de renda presentes nas condicionalidades do programa não está suprimindo a contento esta população que se encontra sem recursos para alcançar a promoção social mediante um trabalho que lhes dê condições de garantir suas necessidades básicas.

A décima sexta e última pergunta tinha o intuito de saber como o programa contribuía para melhoria da condição de vida da família, no acesso a outros serviços e suas necessidades básicas, 57,1% que o programa ajudava nas necessidades básicas, 28,6% não responderam e 14,3% disseram que o programa possibilitava o acesso a cursos e outros benefícios como baixa renda da água e luz (Tarifa Social-CadÚnico).

Essas 14,3% de entrevistadas que responderam que o programa possibilitava o acesso a cursos e benefícios como a Tarifa Social alegaram em pergunta anterior não fazer parte de nenhum programa e/ou projeto além do Bolsa Família sendo assim a resposta é contraditória.

Em nenhum momento foi abordado pelas entrevistadas a indicação de acesso a informações da Assistência Social do município sobre como garantir o direito de outros benefícios e programas

Após o preenchimento do questionário uma das entrevistadas alegou que, quando morava no município de Curitiba, suas filhas tinham acesso a vários cursos, de todos os tipos e finalidades, que estavam associados ao programa.

Para a filha mais velha, na faixa dos 18 anos tinham cursos profissionalizantes e para as filhas mais novas tinham cursos como o da língua inglesa. A entrevistada queixa-se da falta de estrutura da cidade de Matinhos em fornecer qualquer tipo de serviço e promoção social para os cidadãos de uma maneira geral, o que acarreta na ociosidade, principalmente para as crianças e adolescentes, que no entendimento dela é extremamente prejudicial principalmente nesta fase em que as crianças e jovens encontram-se expostos a tanta violência e drogas.

Através da análise dos dados é possível perceber que o valor recebido faz uma diferença considerável na vida das famílias, pois colabora num requisito básico de sobrevivência, que é a alimentação.

As famílias possuem compreensão de onde vem o recurso para tal programa, porém não possuem conhecimento sobre a real responsabilidade do Estado para com os cidadãos que estão em condições de vulnerabilidade social e econômica por entenderem que o programa é uma ajuda.

As condições de emprego não são favoráveis, principalmente pelas entrevistadas não possuírem qualificação profissional, o que dificulta o emprego formal, fazendo com que estas famílias já recebam o valor do benefício a pelo menos um ano. Apesar de não desejarem receber o benefício para sempre as mesmas relataram na entrevista que provavelmente ainda precisarão do programa por pelo menos mais dois anos. Fator que pode

comprovar a instabilidade financeira dessas famílias, que provavelmente não possuem estimativa de melhoras imediatas.

(...) embora possam ser infinitas e mudar com o tempo, as três oportunidades essenciais, para todos os níveis de desenvolvimento, são: *desfrutar uma vida prolongada saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários para obter um nível de vida decente*. Se estas oportunidades essenciais não existirem, outras alternativas quedarão inacessíveis. (PEREIRA, 2007, p. 62)

Praticamente todas as famílias tiveram profundas dificuldades em responder de que maneira o programa consegue colaborar na promoção e acesso a outros serviços, isso se comprova em outra pergunta, onde todas as famílias relataram que nenhum integrante da família participa de nenhum projeto.

Ou seja, as falas das entrevistadas expressam limitação do município, em desenvolver ações relacionadas principalmente no eixo trabalho e renda, pois nenhuma família relatou fazer qualquer curso, ou ter acesso a outros serviços (salvo água e luz social). Isso contribui para a crítica ao programa no quesito da dependência da família no programa, há dificuldade em superar esta fase de vulnerabilidade e progredir para uma fase de autonomia. Em exercer sua cidadania tendo acesso aos direitos básicos que competem à todo cidadão.

Com relação ao eixo da educação o município possui projetos para as crianças em idade escolar de 6 a 10 anos, atendidas pela educação municipal mas que não tem vinculação com o programa bolsa família e sim com uma iniciativa da política de educação, como atividades em parceria com o SESC e escolinha de surf.

Porém os adolescentes com idade entre 11 e 18 anos não possuem muitas alternativas (salienta-se o jovem aprendiz e o PETI) sendo assistidos por poucos projetos, visto que são alunos oriundos de escolas estaduais e por esse motivo não são mais incluídos em atividades escolares do município.

No âmbito da saúde, mais uma das condicionalidades do programa não foi possível realizar qualquer análise, visto que as entrevistadas não elencaram nenhum ponto relacionado ao assunto na entrevista.

Por fim, são famílias que de uma forma geral estão desassistidas pelos governos municipais e estaduais, que não cumprem com suas responsabilidades na sua totalidade, conforme os preceitos legais e previstos pelo programa, para com a viabilização de possibilidades de mudança de vida e acesso aos direitos básicos dos cidadãos no que compete principalmente ao trabalho e a geração de renda que são requisitos básicos para uma possível superação da pobreza e desvinculação com o programa Bolsa Família.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como negar a grandiosidade do programa Bolsa Família, bem como sua assertividade na contribuição para a diminuição da pobreza e desigualdade social no Brasil. São onze anos de programa que vem demonstrando significativas mudanças no processo de promoção social na vida de seus beneficiários, prova disso são os inúmeros trabalhos e pesquisas com relação ao programa que comprovam sua eficiência, alguns deles usados como referência nesta pesquisa.

Sem contar que o programa já serve como referencial para outros países como medida de proteção social nas políticas sociais, tendo ganhado o “Nobel Social” na Suíça, pela ISSA, Associação Internacional de Seguridade Social, em 2013.

Um programa que é fruto da união de outros programas de transferência de renda, focalizando principalmente a mulher como beneficiária responsável pelo acesso ao valor monetário, buscando promover maior empoderamento familiar, preocupado com a segurança alimentar, não poderia ser outra coisa, que se não uma ação importante e de grande influência para tantas outras perspectivas de enfrentamento as expressões da questão social, no Brasil.

Com a análise especificadamente aos dados levantados na pesquisa sobre o programa bolsa família e a voz dos usuários, contata-se que a base nessa proteção social, os eixos de educação, de saúde e de segurança alimentar, presentes nos objetivos do programa, são os mais apontados como assertivos, demonstrando que a população usuária do programa vem se inserindo e permanecendo mais nas instituições de ensino, com melhores condições de saúde e alimentação. Fator este, último, que foi comprovado nesta pesquisa em Matinhos.

Porém, o eixo trabalho e renda, tão importante quanto os demais, não demonstrou significativas ações no município aqui pesquisado e está aí uma das críticas a serem realizadas ao Bolsa Família, bem como a sua gestão do programa em Matinhos.

A gestão descentralizada do Bolsa Família, fator que agrega qualidade ao programa, permite que União, estados, Distrito Federal e municípios

compartilhem entre si as decisões com relação ao programa, num processo de cooperação previsto na Constituição Federal.

Há competências específicas para cada um dos entes federados no que diz respeito à promoção e inclusão social das famílias beneficiadas. O Ministério do Desenvolvimento e Combate à fome (MDS) possui um instrumento que mede a gestão do Bolsa Família em âmbito estadual e municipal, que é o Índice de Gestão Descentralizada.

Este índice varia entre 0 e 1, ou seja, quanto mais próximo do 1, melhor é a avaliação do município e mais recursos são repassados ao mesmo para que sejam feitas ações complementares para promoção social dos beneficiários do programa conforme o inciso II do Art. 2º do Decreto 5.209/04, que regulamenta a Lei 10.836/04 que cria o programa Bolsa Família. Sobre o município de Matinhos, o Índice está em 0,79 para o ano de 2014.

De acordo com o site do MSD, é por meio do SuasWeb que se tem acesso ao Índice de Gestão Descentralizada. Na própria página do MSD, possui um link intitulado como “Dados do seu município”, onde se pode ter acesso ao Relatório de Informações Sociais (SAGI- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação).

No relatório é possível identificar que com relação a condicionalidade de educação, 95,9% foi o percentual de 2014 do acompanhamento da frequência escolar para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e 76,9% para jovens entre 16 e 17 anos.

No quesito saúde, o acompanhamento em 2014, foi de 57,4% do total de famílias. Não possui justificativa para o não acompanhamento do restante da porcentagem de famílias, nem na condicionalidade da saúde, nem da educação.

Não há menção para a condicionalidade “Trabalho, emprego e renda”, não há dados, nem porcentagem com relação a isso no relatório, ou seja, esta condicionalidade não está sendo levada em consideração no município de Matinhos, fator extremamente preocupante, pois vem de encontro com o que as beneficiárias entrevistadas relataram, que o município não investe em ações que promovam uma melhor capacitação profissional para que estas pessoas possam acelerar o processo de desligamento do programa.

E como já mencionado aqui, o município tem autonomia para promover ações complementares para que todos os eixos, condicionalidades, objetivos do programa sejam alcançados. A população beneficiária pelo programa, como identificado na pesquisa, exige e necessita de melhores perspectivas que possam propiciar a estas famílias melhores condições de trabalho e geração de renda.

O CRAS que poderia ser uma porta de entrada para colaborar com esse eixo do programa no município não demonstra nenhuma ação com relação a isso. Prova, é que no Plano Municipal de Assistência Social há no quesito ação estratégica, referente ao CRAS, a estruturação de brinquedotecas, ampliação do programa Jovem Aprendiz e realização de oficinas culturais e esportivas, para crianças entre 06 anos até jovens de 17 anos e idosos. Para a faixa considerada adulta, que é a faixa que está em idade para o trabalho não há qualquer menção de estratégias.

Ou seja, o município não está tomando as devidas providências para colaborar com o processo de promoção social mediante o trabalho e geração de renda, que são tão importantes para que essas famílias possam deixar de utilizar o programa permanentemente.

Ora, se o programa se faz por um conjunto de ações referentes à educação, saúde, trabalho e renda e segurança alimentar para que seus beneficiários possam ultrapassar a linha da pobreza e extrema pobreza afim de que tenham a oportunidade de gozar de plenos direitos sociais, a gestão do programa deve andar no passo de que todo o processo para a promoção social destas pessoas esteja sendo executado em todos os eixos e objetivos do programa.

Não se pode haver uma quebra desse ciclo, onde só um eixo ou outro está sendo executado a contento, pois isso coloca em risco o objetivo final do programa, que é a promoção social destas famílias. Não se pode haver promoção social em sua plenitude, quando não se dá a oportunidade de acesso a todos os direitos do cidadão.

Uma ação propositiva a se fazer aqui, é uma análise da rede de oportunidades de empregos dispostas no município de Matinhos, bem como da qualificação profissional dos moradores e dos anseios e interesses

profissionais dos mesmos, para que assim possam ser realizadas as proposições e ofertas de cursos e qualificações, para que estes cidadãos possam acessar essas oportunidades e terem condições mais favoráveis de emprego e renda.

Outra questão se refere à fiscalização que, não deve ser intensa apenas para com a conduta dos usuários do programa, mas também para com a gestão dos estados e municípios que também possuem suas responsabilidades e recebem recursos para cumprimento de tais responsabilidades.

A que se ter em mente também, de que os programas sociais, sejam eles de qualquer natureza são mediações das expressões da “questão social”, ou seja, eles não são a solução para os problemas que assolam o país com relação às desigualdades sociais, mas sim, são ferramentas encontradas para amenizar e colaborar para com a superação destas desigualdades.

A superação destas desigualdades perpassam, entre tantas questões, por muito trabalho coletivo em que os usuários opinem sobre o programa e que o Estado garanta de forma ampliada o acesso, políticas públicas consistentes e gestão pública realmente comprometida com o processo de promoção social afim de elevar esses indivíduos da condição de beneficiários à cidadãos de direito.

## REFERENCIAS

ANTUNES, Ricardo (org). **A dialética do trabalho- Escritos de Marx e Engels** – São Paulo: Expressão Popular, 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social: Fundamentos e história/** Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti. – 9. Ed. – São Paulo: Cortez, 2011. – (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2)

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado,1998. Título VIII- **Ordem Social, capítulo II, da Seguridade Social**, artigos 194 a 204.

\_\_\_\_\_ Lei 12.527 (2011). Regula o acesso à informações do artigo 5º da Constituição Federal. Artigo 3º, inciso II. Brasília, DF, novembro de 2011.

\_\_\_\_\_ **Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004. Norma Operacional Básica- NOB/SUAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, novembro de 2005.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Instituições Assistenciais e Serviço Social.** In.: Relações sociais sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico- metodológica / Marilda Villela lamamoto, Raúl de Carvalho. – 33. Ed. – São Paulo: Cortez, 2011. p. 248- 257.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades. Informações Completas.** 2014

Disponível em:

<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=411570&search=parana|matinhos>>

Acesso em:

29/04/2015

MATINHOS. Plano Municipal de Assistência Social- PMAS. 2014 In: Diário Oficial do Município, Edição 707 de 18 de julho de 2014. p. 72 -105

Disponível em:

<[Http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/images/707\\_-\\_site\\_pdfe106360012.pdf](http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/images/707_-_site_pdfe106360012.pdf)>

Acesso em:

01/05/2014

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Relatório de Informações sociais. RI Bolsa Família e Cadastro único.** 2015

Disponível em:

<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Condicionalidades>>

Acesso em:

08/05/2015.

NETTO, José Paulo. **Trabalho, sociedade e valor.** In.: Economia Política: uma introdução crítica/ José Paulo Netto e Marcelo Braz- 5. ed. – São Paulo: Cortez. 2009. – (Biblioteca básica de serviço social; v.1) p. 29- 53.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas- subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 4ª ed. São Paulo, Cortez, 2007.

REGO, Walquíria Domingues Leão, Alessandro Pinzani. **Liberdade, Dinheiro e Autonomia- O caso da Bolsa Família.** In: Revista de Ciências Sociais. Política e Trabalho.38. Abril de 2013. P.21-42.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.), Valéria Ferreira Santos de Almada Lima. **Avaliando o Bolsa família- unificação, focalização e impactos.** São Paulo, Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_ **Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe**  
In.: Programas de Transferência de Renda na América latina e Caribe. São Paulo. Cortez, 2014, p. 85-222.

\_\_\_\_\_ **Os Programas de Transferência de renda e a pobreza no Brasil. Superação ou Regulação?** 2004. p. 1 a 27.

Disponível em:

<<http://www.repositorio.ufma.br/xmlui/bitstream/handle/1/165/OS%20PROGRAMAS%20DE%20TRANSFERENCIA%20DE%20RENDAS%20E%20A%20POBREZA%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>

Acesso em:

02/06/2015

SPOSATI, Aldaíza. **Exclusão social abaixo da linha do Equador**. Seminário exclusão social. PUC SP- 1998, p.1-9.

\_\_\_\_\_ **Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social**. In.: **Serviço Social e Sociedade**, nº 77, ano XXV março 2004. Ed. Cortez. p. 53.

\_\_\_\_\_ **Estudo da capacidade protetiva das famílias beneficiárias de programas federais de transferência de renda em regiões periféricas metropolitanas**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2011. p. 1 a 20.

Disponível em:

<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estudo%20da%20capacidade%20protetiva%20das%20familias%20beneficiarias%20de%20programas%20federais%20de%20transferencias%20de%20renda%20em%20regioes%20perifericas%20metropolitanas.pdf>>

Acesso em:

01/06/2015

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

YAZBEK. Maria Carmelita. **Sistema de proteção social brasileiro: modelo, dilemas e desafios**. 2010, p. 1 a 29

Disponível em:

< <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/seminario-internacional-bpc/sobre-o->

evento/apresentacoes/arquivos/Maria%20Carmelita%20Yazbek%20-%20Protecao%20Social.pdf/at\_download/file>

Acesso em:

06/11/2014

\_\_\_\_\_ **A Assistência Social na prática profissional.** In.: Serviço Social e Sociedade, nº 85, ano XXVII março 2006. Ed. Cortez. p. 123-131.

## **APÊNDICE**

### **CÂMARA DE GRADUAÇÃO DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

#### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), em uma pesquisa. Após ser esclarecido(a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine no final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e outra é do(a) pesquisador(a).

Título do projeto: VOZES DO BOLSA FAMÍLIA: OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS PERCEBIDOS PELOS USUÁRIOS DE UMA ESCOLA PÚBLICA EM MATINHOS

Acadêmica responsável: Lázara Luana Otto de Oliveira

Telefone: (41) 3473-1154

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Andréa Luiza Currálinho Braga

Telefone: 8422-3626

O Objetivo desta pesquisa é analisar os impactos sócio- econômicos do programa de transferência de renda Bolsa Família, no município de Matinhos-PR, sob a ótica/ visão das famílias usuárias.

A sua participação na pesquisa consiste em responder o questionário abaixo, sem qualquer prejuízo ou constrangimento para o(a) pesquisado(a). Os procedimentos aplicados nesta pesquisa não oferecem risco a sua integridade moral, física, mental ou efeitos colaterais. As informações obtidas através da

coleta de dados serão utilizadas para alcançar o objetivo acima proposto, e para a composição do relatório de pesquisa, resguardando sempre sua identidade. Caso não queira mais fazer parte da pesquisa, favor entrar em contato pelos telefones acima citados.

Concordo que o material e as informações obtidas possam ser publicados em aulas, congressos, eventos científicos, palestras ou periódicos científicos. Porém, minha pessoa não deve ser identificada, tanto quanto possível, por nome ou qualquer outra forma.

O questionário respondido ficará sob a propriedade da acadêmica-pesquisadora responsável por este e sob sua guarda.

#### CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO

Eu, \_\_\_\_\_, RG

\_\_\_\_\_

CPF \_\_\_\_\_, abaixo assinado, concordo em participar do estudo como sujeito. Fui devidamente informado/a e esclarecido/a pela acadêmica-pesquisadora sobre a pesquisa e, os procedimentos nela envolvidos, bem como os benefícios decorrentes da minha participação. Foi me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento.

Local: \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Nome e assinatura do sujeito:

\_\_\_\_\_

## ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO

- 1) SEXO: ( ) FEMININO  
( ) MASCULINO
  
- 2) IDADE: \_\_\_\_\_
  
- 3) ESCOLARIDADE:  
( ) ensino fundamental completo ( ) ens. Fund. Incomp.  
( ) ensino médio completo ( ) ens. Méd. Incomp.  
( ) ensino superior completo ( ) ens. Sup. Incomp.
  
- 4) QUANTAS PESSOAS COMPÕEM A FAMÍLIA E QUAL É O VALOR RECEBIDO PELO PROGRAMA NO TOTAL?
  
- 5) SUA FAMÍLIA RECEBE OUTROS BENEFÍCIOS OU ALGUM INTEGRANTE PARTICIPA DE ALGUM PROJETO? QUAIS?
  
- 6) NA SUA OPINIÃO, QUAL O VALOR NECESSÁRIO QUE SUA FAMÍLIA DEVERIA RECEBER PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA?
  
- 7) HÁ QUANTO TEMPO SUA FAMÍLIA RECEBE O BOLSA FAMÍLIA?
  
- 8) COM O QUÊ VOCÊ COSTUMA GASTAR O DINHEIRO DO BOLSA FAMÍLIA?
  
- 9) DE QUE MANEIRA ESTE VALOR QUE VOCÊ RECEBE FAZ DIFERENÇA NA RENDA MENSAL DA SUA FAMÍLIA?

10) DE QUE MANEIRA A FAMÍLIA SOUBE QUE PODERIA RECEBER O BENEFÍCIO DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA?

- Através da Assistência social do município
- Pela televisão
- Por alguém que já recebia o benefício?
- De outra maneira. Qual?

R: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

11) PARA VOCÊ O BOLSA FAMÍLIA É:

- UMA AJUDA DO GOVERNO PARA COLABORAR NAS NECESSIDADES BÁSICAS DA SUA FAMÍLIA.
- UM DIREITO, VISTO QUE O GOVERNO TEM O DEVER DE PROTEGER OS CIDADÃOS EM SITUAÇÃO DE RISCO E PROMOVER A CIDADANIA.
- OUTRA ALTERNATIVA. ESPECIFIQUE:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

12) QUEM VOCÊ ACREDITA QUE FAÇA O REPASSE DO RECURSO (DINHEIRO) DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA QUE VOCÊ RECEBE TODO MÊS?

- UM VEREADOR DA MINHA CIDADE
- O PREFEITO DA MINHA CIDADE
- O GOVERNADOR DO ESTADO
- O GOVERNO FEDERAL
- OUTROS. QUEM?

\_\_\_\_\_

13) VOCÊ POSSUI QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL? QUAL?

14) AQUI NA CIDADE, PARA SUA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, AS OPORTUNIDADES DE EMPREGO SÃO?

- PÉSSIMAS
- RUINS
- BOAS
- ÓTIMAS

15) EM QUANTO TEMPO VOCÊ ACREDITA QUE NÃO PRECISARÁ MAIS FAZER USO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SE CONSEGUIR UM EMPREGO QUE LHE DÊ CONDIÇÕES DE MANTER SUA FAMÍLIA?

( ) 6 MESES

( ) 1 ANO

( ) 2 ANOS OU MAIS

( ) ACREDITA QUE SEMPRE VAI PRECISAR

16) PARA VOCÊ, COMO O PROGRAMA CONTRIBUI PARA MELHORIA DA CONDIÇÃO DE VIDA DA SUA FAMÍLIA, NO ACESSO A OUTROS SERVIÇOS E SUAS NECESSIDADES BÁSICAS?

---

---

---

---