

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

EDILENE LOPES

**A PRÁTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA E SEU REBATIMENTO NA GESTÃO LOCAL**

FRANCA – SP

2013

EDILENE LOPES

**A PRÁTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA E SEU REBATIMENTO NA GESTÃO LOCAL**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social. Linha de Pesquisa: Serviço Social: Mundo do Trabalho. Área de Concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Neide Aparecida de Souza Lehfeld.

FRANCA – SP

2013

EDILENE LOPES

**A PRÁTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA E SEU REBATIMENTO NA GESTÃO LOCAL**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais,
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito
para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social. Linha de Pesquisa:
Serviço Social: Mundo do Trabalho. Área de Concentração: Serviço Social:
Trabalho e Sociedade.**

BANCA EXAMINADORA

**Presidente: _____
Prof^a. Dr^a Neide Aparecida de Souza Lehfeld – FCHS - UNESP**

1º. Examinador: _____

2º. Examinador: _____

Franca, _____ de _____ de 2013

Aos amores da vida,
que são tantos e têm
sido a razão do meu
existir

Muitos foram os que cruzaram meu caminho durante a caminhada e de alguma forma contribuíram com minha formação. Não quero nominá-los para não cometer a injustiça do esquecimento.

Então, agradeço simplesmente a vida, que me tem dado tanto e a vida de cada um que faz parte da minha história, presente e registrado, não só na memória, mas em minha alma.

Se pudéssemos de maneira simples, separar homens de deuses, diríamos que a primeira diferença entre eles – de acordo com os gregos – , é que os deuses não sonham. Como são imortais e, portanto, eternos, os deuses não precisam sonhar, pois, para eles, a vida é um eterno cotidiano. Os deuses não têm História. Os homens, ao contrário, por serem mortais, têm a possibilidade de fazer história. Não só de fazê-la, mas de sonhá-la. Lembro-me da surpresa do diabo, apontando as bruxas de Eastwick e constatando, perplexo: “Vejam! Elas podem tudo. São mortais!”
(Ana Maria Ramos Estevão, 1989)

LOPES, E. **A prática profissional do assistente social no Programa Bolsa Família e seu rebatimento na gestão local**. 2010. ____f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2010.

RESUMO

A pesquisa que aqui apresentamos traz à reflexão a prática profissional do assistente social dentro da política de assistência social, especificamente no Programa Bolsa Família, levantando alguns questionamentos sobre a gestão local no município de Lins. A pesquisadora parte do princípio de que a prática profissional tem rebatimento na gestão do Programa, contribuindo diretamente no direcionamento deste.

PALAVRAS CHAVE: assistência social; prática profissional; gestão.

LOPES, E. **A prática profissional do assistente social no Programa Bolsa Família e seu rebatimento na gestão local.** 2010. ____f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2010.

ABSTRACT

The research that here we present we bring to reflection the social assistant's professional practice inside the public politics of social assistance, specifically in the program “Bolsa Família”. Bringing up some questions about the program's management and your repelling in the professional practice and/or the contribution given by the social assistant on its routing.

KEYWORDS: professional practice; social assistance; management.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO 1 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	12
1.1. As políticas sociais.....	12
1.1.1. <i>A Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004).....</i>	<i>27</i>
1.2. A prática profissional do assistente social.....	35
CAPÍTULO 2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	40
2.1. Origem dos programas de transferência de renda no Brasil.....	40
2.1.1. <i>Programa Bolsa Família.....</i>	<i>47</i>
CAPÍTULO 3 GESTÃO LOCAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – LINS/SP....	58
3.1. Caracterização do município de Lins.....	58
3.1.1. <i>A assistência social no município.....</i>	<i>59</i>
3.1.1.1. Os Centros de Referência da Assistência Social.....	63
3.1.2. <i>Os programas de transferência direta de renda.....</i>	<i>67</i>
3.1.2.1. O Programa Bolsa Família.....	70
3.2.Desenvolvimento da pesquisa.....	72
3.2.1 <i>Apresentação da metodologia e técnica de pesquisa.....</i>	<i>72</i>
3.2.2 <i>Apresentação e análise da pesquisa.....</i>	<i>75</i>
3.1.2.2. Sobre o Bolsa Família.....	75
3.1.2.3. Sobre a gestão local.....	83
3.1.2.4. Sobre a prática profissional do assistente social.....	87
3.1.2.5. Sobre as famílias.....	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100
APÊNDICES	106

INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz uma reflexão sobre a prática cotidiana do assistente social na política pública de assistência social, especificamente da sua atuação no Programa Bolsa Família (PBF), tendo como objeto de pesquisa a gestão local do Programa no município de Lins, Estado de São Paulo.

O município de Lins, através da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), executa o Programa Bolsa Família desde sua criação pelo Governo Federal, com o acompanhamento das famílias beneficiárias em relação ao descumprimento das condicionalidades nas áreas de Educação e Saúde.

Os programas de transferência de renda existentes apenas amenizam a situação de pobreza em que vive parte da população, se faz necessária uma reconfiguração desses. Além de não possibilitarem a efetivação da proteção social, andando na contra mão desta.

Tais programas se propõem a realizar a transferência e distribuição de renda, porém, não alteram as estruturas econômicas existentes.

À assistência social é conferida a atribuição de buscar meios de, junto com a família, buscar meios de superação das situações de vulnerabilidade instaladas e proporcionar a interrupção do círculo de pobreza. Porém, até que ponto a política de assistência social pode efetivamente contribuir para isso e em que grau as ações propostas e desenvolvidas tem atingido efetivamente esse objetivo.

O interesse pela prática profissional do assistente social no Programa Bolsa Família e sua contribuição na gestão local, deve-se à dimensão e importância deste na política pública de assistência social. Outro fator motivador para a escolha do objeto de pesquisa é a trajetória profissional da pesquisadora, uma vez que atua na Prefeitura Municipal de Lins tendo sido a técnica responsável por seu acompanhamento.

No primeiro capítulo apresentamos uma rápida retomada do surgimento das políticas sociais no Brasil, de modo especial a de assistência social, e os avanços ocorridos até os dias atuais. Bem como da origem do Serviço Social e sobre a prática profissional do assistente social.

No segundo capítulo fazemos a retomada da criação dos programas de transferência de renda no Brasil, entre eles o Programa Bolsa Família.

A pesquisadora propôs uma reflexão sobre alguns aspectos que norteiam a prática profissional do assistente social na execução do Bolsa Família, levantando alguns questionamentos a respeito utilizando-se de procedimento teórico metodológico que possibilita-se uma análise crítica do objeto em questão.

A pesquisa foi conduzida através dos seguintes métodos: grupo focal e roteiro de entrevista, possibilitando assim uma coleta de dados qualitativa. A dinâmica e demanda de trabalho de alguns grupos não possibilitou a utilização do grupo focal. Nesses casos a pesquisa foi aplicada individualmente.

Na aplicação da pesquisa houve o cuidado de realizá-las separadamente, respeitando-se a “hierarquização” administrativa dentro das equipes, de forma a não comprometer as respostas dos entrevistados. O mesmo em relação às famílias, sendo realizada sem a presença dos técnicos, embora no espaço dos CRASs.

O estudo baseia-se nas seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica, de campo, documental e observação sistemática. Buscamos bibliografia que se aproximasse com o tema e informações junto aos técnicos dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Programa Bolsa Família e da Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Foi realizada pesquisa abrangendo a área de assistência social, saúde e educação, uma vez que são co-responsáveis pela gestão compartilhada do Programa Bolsa Família.

Na área da assistência social, foram ouvidas as equipes dos CRASs e Programa Bolsa Família. Além da equipe de gestão do Programa, sendo constituída pelo gestor do Bolsa Família, coordenadora do Programa, Secretária de Saúde, Secretária de Educação e Diretora de Programas e Projetos da Rede Pública.

Com a Secretária de Saúde e de Educação foi utilizado questionário para a entrevista, uma vez que não foi possível entrevistá-las pessoalmente devido à demanda de trabalho das mesmas, o que infelizmente inviabilizou também a realização do grupo focal.

Na Saúde foi dado enfoque às Unidades Básicas de Saúde (UBS) e do Programa Saúde da Família (PSF).

A Educação no município de Lins não dispõe de núcleo específico para atendimento das famílias beneficiárias, tendo apenas uma profissional atuando diretamente no Bolsa Família.

Foram ouvidas na pesquisa as famílias beneficiárias que estão em acompanhamento pelos CRAS e freqüentam os grupos socioeducativos. Havia a expectativa de que fossem entrevistadas 60 famílias, porém, conseguimos ouvir apenas 19. Esse resultado se dá em virtude da forma como se deu a definição do universo de famílias a serem entrevistadas, ou seja: as em acompanhamento pelos CRASs e freqüentando as atividades socioeducativas ofertadas.

Essa realidade retrata o grau de desenvolvimento do trabalho dos CRASs até o presente momento, com pouca participação de famílias beneficiárias.

Por fim, apresentamos no terceiro capítulo a pesquisa de campo realizada no município de Lins/SP.

CAPÍTULO 1 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

1.1. As políticas sociais

A trajetória das políticas sociais foi amplamente debatida por diversos autores e conta com ampla bibliografia a respeito, desde sua origem até os dias atuais. Não é objetivo, deste estudo, recontá-la, porém, necessário se faz lembrar alguns pontos, mais especificamente da política de assistência social, parte de nosso objeto de pesquisa, bem como do contexto histórico, social, político e cultural que envolve seu processo de surgimento e evolução.

As discussões e estudos a cerca das políticas sociais, hoje, trazem-nas como algo necessário ao atendimento emergencial de número significativa da população que delas necessitam, de modo especial a de Assistência Social, que tem parte de sua demanda constituída, principalmente, por pessoas que estão em situação de pobreza e/ou extrema pobreza, sujeitas a condições mínimas de sobrevivência, quando não, desprovidas totalmente dessas por estarem fora do mercado de trabalho. Porém, é preciso ir além do emergencial, propondo ações que possam, de fato, buscar a autonomia dessa população, não só do ponto de vista econômico, mas também político e social.

Como afirma Titmuss (p. 28), a política social refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins, com o concurso de meios, para promover mudanças, seja em situações, sistemas e práticas, seja em condutas e comportamentos. Isso quer dizer que o conceito de política social só tem sentido se quem a utiliza acreditar que deve (política e eticamente) influir numa realidade concreta que precisa ser mudada. É com base nesse comprometimento que Alcoock (apud C. P. Pereira, 2006), numa eloquente reflexão acerca da pobreza, realça o caráter político e ético da política social, nestes termos: o simples fato de estudar pobreza já requer do estudioso (da política social) compromisso com a sua erradicação. (PEREIRA, 2009, p. 171).

Historicamente, as políticas sociais nem sempre foram elaboradas e executadas pelo Estado de forma a possibilitar a modificação da realidade vivida por essa população. Ao contrário, se caracterizam pela manutenção do sistema de produção capitalista, apresentadas como resposta a questão social existente, de forma compensatória pelas desigualdades sociais e apenas amenizando conflitos instalados historicamente na luta entre o capital e a classe operária.

Contraditoriamente, as políticas sociais surgem e avançam como fruto da luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida. Sendo criadas e mantidas pelo Estado como resposta a essas reivindicações, de forma a amenizar os conflitos e ter o controle da população, preservando a ordem social existente. É a luta de classes e a correlação de força predominante que, ao longo da história, determinam os retrocessos e/ou avanços alcançados.

Os avanços ocorridos nas políticas públicas são, antes de tudo, fruto da luta e reivindicação da classe trabalhadora e dos profissionais da área. O projeto neoliberal avançou, mas não sem resistência ao desmonte dessas políticas.

O surgimento das políticas sociais variou de acordo com o momento histórico, compreendendo o aspecto econômico, político, social e cultural vivenciado nos diversos países, considerando a correlação de força existente entre o capital e classe trabalhadora. Capital compreendido enquanto sistema econômico e político constituído.

...a teoria Marxista defende que a estrutura econômica é quem determina a superestrutura jurídico-política e consciência social. Para Marx, a análise da sociedade parte sempre das relações *materiais* (econômicas) no seu duplo aspecto de “forças produtivas” e “relações sociais de produção”. Assim, são essas relações que determinam (em última instância) os fenômenos políticos, jurídicos, ideológicos e culturais. (NEP, 1988, p. 38).

Nos países de capitalismo central, principalmente europeus e reino unido, as políticas sociais surgiram no final do século XIX, devido ao processo de industrialização avançado em que se encontravam naquele momento. Paralelamente, os operários, possuindo um grau de compreensão política sobre a correlação de força estabelecida, desencadearam um processo de lutas e conquistas por melhores condições de trabalho e garantia de direitos mínimos que possibilitassem uma melhor qualidade de vida.

O Brasil não acompanhou o mesmo tempo histórico desses países. No final do século XIX, transitava de um país colonialista para capitalista, com uma economia ainda predominantemente agrícola. De acordo com Behring e Boschetti (2006), o Brasil era um país de natureza capitalista, com manifestações de miséria, principalmente após o fim da escravidão e com muita dificuldade de incorporar os escravos libertos ao mundo do trabalho.

A questão social, que já existia, só se colocou como questão política a partir da primeira metade do século XX, com as primeiras lutas dos trabalhadores e iniciativas de legislação voltada para o mundo do trabalho.

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 64).

O Brasil, que passava pelo processo de industrialização e crescente urbanização, não dispunha de mão de obra preparada, importando-a principalmente de países da Europa, cujos trabalhadores já vivenciavam um processo de luta de classes. Dada às condições precárias de trabalho, salário, moradia e saúde que encontraram no Brasil, começaram um processo de luta (greves), com o intuito de influenciar nos destinos do país, sendo essas, em sua maioria, reprimidas a força pelo governo de Getúlio Vargas.

Uma das formas de conter a luta dos trabalhadores foi através da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no ano de 1930, com o objetivo principal de conter a classe operária dentro dos limites do Estado com o aparelhamento dos sindicatos.

...vai sendo criado um forte setor industrial, no Brasil. Os artigos industriais brasileiros são vendidos no mercado interno. Apesar do predomínio do café para a exportação, a produção de alimentos abastece a economia de subsistência rural e o mercado interno urbano.

Esta política econômica, levada sob a liderança de Getúlio Vargas, é acompanhada de uma combinação de interesses econômicos e políticos da nova burguesia industrial com o proletariado e a “classe média”. Firma-se uma ALIANÇA DE CLASSES.

Dentro desta aliança, o proletariado, por um lado, é “acalmado” com algumas vantagens, pequenas, mas reais. Por outro lado, ele é controlado pelo Estado através do atrelamento sindical, além de ser usado como massa de manobra pelo getulismo. O Estado, aliás, se torna o centro nacional mais importante das decisões sobre a política econômica. (NEP, 1988, p. 33).

O modelo econômico implantado, chamado Modelo de Substituição de Importações e que se iniciou em 1930, reformulou as relações com o capital internacional e com a oligarquia e burguesia rural, instaurando o Nacionalismo Desenvolvimentista e a aliança de classes.

No período Vargas, outras importantes ações foram tomadas no campo das políticas sociais, como: criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública em 1930; instituição do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938,

...órgão ligado ao Ministério de Educação e Saúde, a quem foram atribuídas as seguintes funções: realizar inquéritos e pesquisas sobre as situações de desajustes sociais; organizar o Plano Nacional de Serviço Social, englobando os setores públicos e privados; sugerir políticas sociais a serem implantadas pelo governo; dar parecer sobre a concessão de subvenções governamentais a instituições privadas. Segundo Yamamoto, o CNSS não chegou a exercer plenamente as suas funções, servindo mais como distribuidor de verbas e subvenções, favorecendo o clientelismo político. É considerado, entretanto, como um “marco da preocupação do Estado em relação à centralização das obras assistenciais públicas e privadas” (Yamamoto; Carvalho, 1983, p. 256). (BULLA, 2003, p. 6).

Houve, ainda, a regulamentação da Justiça do Trabalho e da Legislação Sindical em 1939 que já constava da Constituição de 1937; foi decretado o Imposto Sindical e o Serviço de Alimentação da Previdência Social; foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942; instituído o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) em 1942 com o objetivo de profissionalizar a população para atendimento das necessidades do processo de industrialização; promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943; criação do Serviço Social da Indústria (SESI) e do Serviço Social do Comércio (SESC), em 1946; entre outras. Um fato importante foi a promulgação da nova Constituição em 18 de setembro de 1946.

Medidas de políticas sociais preventivas importantes também foram tomadas nesse período.

Entre essas medidas podem ser citadas a instituição do salário mínimo, a jornada de 8 horas de trabalho, as férias remuneradas, a estabilidade, no emprego, a indenização por dispensa sem justa causa, a convenção coletiva de trabalho, a proteção ao trabalho da mulher e do menor, a assistência à saúde, à maternidade, à infância e uma série de outros serviços assistenciais e educacionais. (BULLA, 2003, p. 7).

Percebe-se que o período Vargas foi de grande avanço no campo das políticas sociais, sempre motivado pela luta da classe operária da época, cada vez mais fortalecida e mobilizada frente ao processo de industrialização e desenvolvimento da sociedade capitalista.

Nesse período, a proteção social não se estendia à toda a população, era organizada por categoria profissional por meio do Instituto de Aposentadoria e Pensão. Cada categoria tinha sua própria organização.

A partir da década de 50 do Século XX, com o aumento da burguesia industrial e do proletariado urbano, se consolidou o processo de industrialização no país. Conseqüentemente ocorreu o êxodo rural com crescente urbanização desordenada. A essa população expulsa do campo não restou alternativa, a não ser ocupar as periferias dos grandes centros, onde estavam sujeitas a falta de infraestrutura em relação à moradia, saúde, educação e transporte.

Em 1953 foi criada a Petrobrás, marco significativo da política populista como forma de nacionalizar a pesquisa, exploração e refino de petróleo, de acordo com Alencar (1979).

Segundo a cartilha da Equipe 13 de Maio (1988), o governo populista de Juscelino Kubitschek (JK) manteve o modelo desenvolvimentista e de aliança de classes criado por Getúlio Vargas, ao mesmo tempo em que intensificou o processo de maior dependência do capital internacional com a internacionalização da economia brasileira.

Houve grande investimento no setor público, com construção de estradas e da cidade de Brasília. Também na indústria de base, com criação de siderúrgicas e usinas hidrelétricas. Empresas de capital internacional, principalmente as indústrias automobilísticas, de eletrodomésticos, aparelhos eletrônicos, máquinas e equipamentos fizeram grandes investimentos no Brasil.

O plano de metas do governo JK ficou conhecido pela proposta de fazer com que a economia brasileira avançasse cinquenta anos em um período de apenas cinco anos.

A economia brasileira corria sério risco de ir à falência devido ao crescente gasto público, dependência do capital estrangeiro e constantes empréstimos contraídos do Fundo Monetário Internacional (FMI) que impunha, entre outras coisas, a contenção dos salários da classe trabalhadora. Como consequência, os trabalhadores reagiam e se mobilizavam contra a perda salarial através das greves.

O Estado, incapaz de conter as greves, diante do aumento de salários, reajustava os preços, aumentando dessa forma a inflação e tornando inviável a estabilidade econômica.

No campo, a burguesia agrária, receosa pela ascensão dos movimentos populares que se fortaleciam, rompeu com o governo populista, defendendo a preservação dos latifúndios em detrimento da distribuição de terras por meio da reforma agrária e desenvolvendo o capitalismo no campo. Nessa fase houve um aumento do trabalho volante.

A grande maioria da população era constituída de lavradores e trabalhadores sem terra, submetidos a relações de trabalho espoliativas: o *colonato* (empregados permanentes remunerados parte em dinheiro, parte com o direito de *usar* a terra, além de sujeitos a obrigações como a de vender sua produção ao dono ou fazer compras no armazém da fazenda); a *parceria* (lavradores que pagam o uso da terra, com a entrega de parte do que produzem); o *cambão* (os trabalhadores são obrigados a prestar serviços gratuitos ao dono das terras que ocupam); o *trabalho temporário* etc. (ALENCAR, 1979, p. 312).

As tensões sociais só tendiam a aumentar. O número de trabalhadores assalariados e volantes aumentou e esses, na relação estabelecida com o empregador (proprietário das terras), foram tomando consciência de sua posição social e política e se mobilizando na defesa de condições dignas de vida, por meio do direito à posse da terra através da reforma agrária.

Começaram a surgir as Ligas Camponesas. A primeira foi a Sociedade Agrícola e Pecuária dos Trabalhadores de Pernambuco, criada em 1955 e cantada em versos e prosas por violeiros, cantadores e cordelistas.

O aumento das tensões sociais ocasionou transformações no cenário político. Surgiram várias manifestações culturais e artísticas como forma de protesto, como por exemplo, a Bossa Nova. Um grupo importante à época foi o Centro Popular de Cultura da União Nacional dos Estudantes (CPC da UNE).

O modelo desenvolvimentista e de aliança de classes predominou até 1964, quando houve o golpe militar, interrompendo a tentativa de João Goulart de reimplantação do modelo econômico da era Vargas e pondo fim a democracia populista.

A ditadura militar, através do Ato Institucional nº. 1, cassou mandatos e direitos políticos, extinguiu organizações sociais (entre elas o Comando Geral dos Trabalhadores - CGT e as Ligas Camponesas), instaurando uma política de segurança nacional com forte repressão contra qualquer iniciativa de organização popular.

Suspendeu direitos constitucionais, pondo fim a direitos sociais adquiridos pela classe trabalhadora, como a instabilidade através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), decretando a lei antigreve, impondo o arrocho salarial por meio do controle rígido e centralizado da política salarial e sobre os movimentos sindicais e acabando com a participação desses nas decisões políticas.

Em contrapartida, favoreceu o aumento da produção das empresas, através de mecanismos como o trabalho noturno, horas extras, aumento do ritmo de trabalho e do trabalho da mulher e menores.

Em 1966 o Congresso Nacional foi fechado, reabrindo em 1967 com a aprovação de uma nova Constituição elaborada pelo próprio governo militar, na qual se manteve a imunidade parlamentar e a autonomia do poder judiciário.

A não abertura democrática prometida e as constantes perdas salariais com a contenção dos salários geraram descontentamento na população que começou a protestar.

As promessas de abertura democrática do Presidente Costa e Silva foram cobradas já em 1968. Protestando contra a política educacional e contra o próprio Governo, os estudantes realizaram manifestações em diversas capitais. No centro da cidade do Rio de Janeiro, uma passeata de protesto chegou reunir cem mil pessoas. A política econômica de contenção de salários aumentava o descontentamento da população. Os protestos contra o regime e contra os níveis salariais também surgiram em greves operárias, como as de OSASCO (São Paulo) e Contagem (Minas), e nos discursos de parlamentares no Congresso. Era a crise, mais uma vez. Também mais uma vez, os setores que preconizavam um “endurecimento” vão prevalecer. (ALENCAR, 1979, p. 322).

Em resposta às manifestações, o Congresso Nacional foi fechado novamente em 1968 e editado o Ato Institucional nº. 5 (AI 5), reprimindo violentamente qualquer manifestação contra o regime militar, impondo um período de silêncio no meio popular.

Na política econômica, foi a época do chamado milagre brasileiro e o Brasil ficou conhecido no exterior como o “paraíso do investimento estrangeiro” (NEP, 1988, p. 35). Houve um maior aprofundamento da dependência econômica do país. No período da ditadura militar, mais especificamente na década de 70 do Século XX, houve um aumento expressivo do Produto Interno Bruto (PIB) favorecendo ainda mais a burguesia brasileira em detrimento da classe trabalhadora, cada vez mais empobrecida e sob o controle do Estado.

As diversas expressões culturais e artísticas tiveram grande desenvolvimento nesse período, como forma de enfrentamento ao regime militar, embora sob forte censura.

No campo das políticas sociais houve uma reestruturação. A proteção social, que até então era organizada por categoria profissional, passou a ser de abrangência nacional, porém, prevalecendo a questão contributiva. Com isso, parte da população permaneceu sem o acesso e a garantia da igualdade de direitos.

A ditadura militar perdurou até o final da década de 70 do século passado e durante esse período ocorreu um aumento significativo do subemprego, ocasionado pela taxa de desemprego no país e a concentração de terras improdutivas. É justamente essa crescente insatisfação e falência do regime político e econômico adotado que forçou a redemocratização do país.

A concentração de renda que já vinha ocorrendo aumentou de forma mais alarmante ainda a partir da década de 80 do Século XX, gerando mais desigualdade social e elevando os índices de pobreza. Contraditoriamente, o Brasil possuía a oitava maior renda do mundo.

O país, nesse período, passou por um processo intenso de redemocratização, com o crescimento e fortalecimento dos movimentos e organizações sociais e sindicais.

O Movimento pelas Diretas Já, entre os anos de 1983 e 1984, foi um marco importante, reunindo diversos segmentos políticos, sociais e culturais da sociedade brasileira em torno da luta para que as eleições presidenciais voltassem a ser por meio de votação direta da população. Porém, apesar de toda a mobilização social e aprovação de 84% da população, a Emenda Constitucional Dante de Oliveira foi rejeitada pela Câmara dos Deputados em abril de 1984.

A eleição para presidente foi indireta, sendo eleito Tancredo Neves, que não chegou a tomar posse devido a sérios problemas de saúde, vindo a falecer em abril de 1985, assumindo em seu lugar o vice-presidente eleito, José Sarney.

No dia 05 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF 1988), conhecida como a Constituição Cidadã, foi promulgada. Sendo resultado da luta de parte significativa da população que, através dos movimentos sociais, sindicatos e demais formas de representatividade, participou ativamente de seu processo de elaboração e aprovação, garantindo, dessa forma, a inclusão de direitos

fundamentais e de abrangência universal, ou seja, estendidos à toda a população. Porém, garantir os direitos sociais na Constituição não garante sua efetivação.

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme previsto no seu art. 3º. Assim, por intermédio da garantia de direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação. (CASTRO in ENAP, 2008, p. 7).

Castro (2008) ressalta que a Constituição trouxe um fator importante que foi o fortalecimento do processo de descentralização, que já vinha ocorrendo desde o início da década de 80 do Século XX, com a ampliação e melhor distribuição de receitas entre os entes federados. O que favoreceu os Estados e municípios, que passaram a ter menor dependência da União em relação aos gastos sociais, embora houvesse lacunas em relação a responsabilidades no que se refere aos encargos sociais.

A partir da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passou a ser política pública sob responsabilidade do Estado, formando, juntamente com a Previdência Social e a Saúde, a Seguridade Social. Porém, segundo Lopes (2007) sua existência legal não garante a imediata efetivação, pois, garantir a Seguridade Social significa universalizar seu atendimento e dar equidade de direitos, o que historicamente na Assistência Social é contraditório. As políticas públicas criadas foram sempre seletivas e focalistas, não possibilitando a de direitos mínimos. Além disso, não houve a integração necessária das políticas que compõem a Seguridade Social.

Contudo, e por inúmeras razões, a seguridade social ficou apenas sinalizada. A integração prevista requeria não só uma “proposta de orçamento”, como referido na Carta (título VIII, cap. II, art. 195), “elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social”, como também, e sobretudo, uma gestão efetivamente unificada, um Ministério da Seguridade. Tal não ocorreu. Ao contrário, nos anos 90, efetivada a transição do autoritarismo para um regime democrático, a previdência, a saúde e a assistência social foram regulamentadas por leis distintas e institucionalizadas em ministérios diferentes, bem como tiveram suas receitas estipuladas separadamente. Sintomaticamente, o presidente da República eleito em 1989 – o primeiro depois de quase trinta anos sem eleições presidenciais -, ao realizar as habituais alterações na estrutura ministerial, transformou o antigo Instituto Nacional de Previdência Social em *Instituto Nacional de Seguro Social* e o reconduziu ao âmbito do Ministério do Trabalho, evidenciando um

claro retrocesso no que concerne à construção de um real sistema de proteção social. (VIANNA in BRAVO; PEREIRA, 2008, p. 174).

Sposati (1997) considera que a Assistência Social no Brasil é constituída de três momentos. Um é o modelo Filantrópico Assistencial, que não altera a prática institucional, estatal e privada e não aprofunda a política de garantia de direitos, sendo desenvolvida apenas como filantropia.

Outro modelo é o Pobre Consumidor, sendo extremamente excludente, não atendendo a população que está na informalidade, com a concepção de ser a Assistência Social uma política para um determinado segmento da sociedade, trabalhando com os necessitados e não com as necessidades sociais.

O último Modelo é o do Direito à Seguridade Social, sendo a Assistência Social uma política universal de seguridade e sua cobertura de responsabilidade pública, executada direta ou indiretamente por meio de parceira com a iniciativa privada, com a função de garantir o acesso à cidadania.

O presidente Fernando Affonso Collor de Melo (de 1990 a 1992) foi o primeiro a ser eleito através do voto direto após o período do regime militar. Esse governo caracterizou um retrocesso pós-período de abertura e redemocratização do país. Collor deu início a um programa de desestatização e abriu o mercado nacional às importações.

No campo social, emperrou fortemente os direitos sociais garantidos com a Constituição de 1988, vetando parcialmente pontos essenciais para implementação de direitos e, até mesmo, integralmente projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional e desrespeitando prazos legais para a complementação de leis. Além disso, reduziu significativamente os gastos na área social.

O plano econômico adotado durante seu governo elevou absurdamente os índices de inflação e desemprego no país, gerando descontentamento da população. Aliado a isso, denúncias de corrupção fizeram com que se iniciasse um forte movimento popular que o levou a um processo de Impeachment (impugnação de mandato).

Vivia-se, no Brasil, nesse período, talvez a maior crise recessiva desde os anos de 1930, sendo toda atenção do governo e da opinião pública voltada para o combate à inflação crescente, sem controle, e para os problemas decorrentes do endividamento externo. Enfocava-se a preocupação com o crescimento econômico e com uma política de exportação, não havendo espaço para a implantação de qualquer política de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda, até porque a superação da pobreza era percebida como mera

decorrência da estabilidade da moeda e do crescimento da economia.

Essa conjuntura começou a se alterar a partir de 1992 com a instituição do Movimento Ética na política, desencadeando o impeachment do presidente Fernando Collor de Melo [...] (SILVA et al, 2006, p. 89).

Collor renunciou ao cargo de presidente em 29 de setembro de 1992, assumindo em seu lugar o vice-presidente Itamar Franco.

De acordo com Castro (2008), o presidente Itamar Franco retomou o processo de reformas sociais barrado por Collor, montando e aplicando a legislação social constante na Constituição, como a Lei Orgânica da Previdência Social, Assistência Social e Função Social da Propriedade Fundiária, além da discussão em torno da educação básica com o estabelecimento de compromissos.

Esse conjunto de políticas constitui o núcleo central da política social brasileira, fundamentada em direitos de cidadania e do trabalho. Ademais, o governo Itamar trouxe para a agenda social a questão da fome e da miséria, dando uma dimensão política à questão e procurando discutir as responsabilidades envolvidas em sua solução. (CASTRO, 2008, p. 11).

O presidente Itamar Franco trouxe à discussão a questão da fome e da miséria no país com a criação do Plano de Combate à Fome e à Miséria, que, na verdade, foi uma incorporação pelo governo federal da Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho, e que ficou conhecida como Campanha da Fome.

No governo de Itamar Franco, tendo como Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, surgiu o Plano Real, “uma política monetária de valor fortíssimo para a manutenção de um projeto político que se mantém hegemônico” (BRAVO; MATOS in BRAVO; PEREIRA, 2008, p. 201).

A política econômica passou por um processo de estabilização e uma das medidas tomadas foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), o que se tornou desfavorável para a política social, com perda de recursos principalmente para a educação e políticas de apoio ao trabalhador.

Os Estados e municípios foram prejudicados, “[...] levando-os cada vez mais à dependência político financeira do governo federal via repasses voluntários de recursos.” (CASTRO, 2008, p. 12), contraditoriamente ao garantido na Constituição de 1988 com o processo de descentralização.

Em dezembro de 1993 foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), encerrando legalmente a fase da caridade no campo da Assistência Social

que até então predominava, com práticas clientelistas, originadas dentro da própria história de criação do Serviço Social no Brasil e que foi sendo perpetuada.

Ao longo dos anos que se seguiram à promulgação da LOAS, o que ocorreu foi um desmonte gradativo, pelo Estado, das políticas que integram a Seguridade Social.

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (em seus dois mandatos, que vão de 1995/1998 e 1999/2002), eleito sob a influência do êxito do Plano Real, intensificou o processo de implantação da política neoliberal, sacramentando-a com o desmonte do Estado (Reforma do Estado), através das privatizações, redução dos gastos públicos e enfraquecimento das políticas públicas e valorização da iniciativa privada. Como sabemos, o Estado transferiu sua responsabilidade para a sociedade civil.

Observa-se uma clara tendência de deslocamento das ações governamentais públicas – de abrangência universal- no trato das necessidades sociais em favor de sua privatização, instituindo critérios de seletividade no atendimento aos direitos sociais. Esse deslocamento da satisfação de necessidades da esfera pública para esfera privada ocorre em detrimento das lutas e de conquistas sociais e políticas extensivas a todos. É exatamente o legado de direitos conquistados nos últimos séculos, que está sendo desmontado nos governos de orientação neoliberal, em uma nítida regressão da cidadania que tende a ser reduzida às suas dimensões civil e política, erodindo a cidadania social. (IMAMOTO, 2006, p. 30).

No campo da política pública de assistência social as ações foram incentivadas com a participação de voluntariado e com caráter solidário, exemplo disso foi o Programa "Comunidade Solidária" criado em 1995 com vinculação diretamente à Casa Civil da Presidência da República e presidido por Ruth Cardoso, primeira-dama do país à época.

O Comunidade Solidária substituiu o Plano de Combate à Fome e à Miséria instituído no governo de Itamar Franco, deixando de lado a articulação com a sociedade, embora a conclamasse a fazer parte da luta contra a pobreza.

As políticas sociais desenvolvidas foram focalistas, seletivas e voltadas à miséria absoluta, estando subordinadas aos interesses do capital e desenvolvidas de acordo com a estrutura econômica e política.

O alvo central do ataque do projeto político conduzido pelo primeiro governo FHC foi, como é facilmente depreensível, o conjunto dos *direitos sociais*. São estes direitos os que, diretamente oneram o capital; indiretamente, como o demonstrou o teórico "clássico" da cidadania moderna (o, aliás, liberal Marshall), eles podem até mesmo travar princípios elementares da sociedade de classes. Ora

apresentados como “privilégios”, ora grosseiramente mistificados como “injustiças”, e sobretudo postos como “financeiramente insustentáveis”, os direitos sociais foram objeto de mutilação, redução e supressão em todas as latitudes onde o grande capital impôs o ideário neoliberal; o Brasil de FHC, quanto a isto, apenas reiterou a receita: a governabilidade do país, conforme a equipe de FHC, dependia fundamentalmente da *flexibilização* desses direitos (NETTO in LESBAUPIN, 2000, p. 81).

A política econômica adotada perpetuou-se no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006 e 2007/2010).

Lula retomou o crescimento do País e iniciou um processo de redução da pobreza e da desigualdade social. Porém, embora houvesse grande expectativa pela transformação do cenário econômico, político e social, não realizou as mudanças imediatas necessárias e esperadas para alteração da situação de miserabilidade em se encontrava parte significativa da população.

[...] o governo Lula tem sido isso. Por um lado, a aplicação dos fundamentos da disciplina fiscal e monetária e, por outro, políticas sociais de caráter compensatório. Lula oscila entre o resgate do social e do Estado, e os interesses do mercado. Não foi colocada em marcha nenhuma grande reforma estrutural na sociedade brasileira, embora se reconheça a adoção de políticas na direção da correção das distorções das desigualdades sociais: aumento permanente do salário mínimo, a ampliação da oferta de crédito, os programas de mitigamento da miséria, como o Bolsa Família, e de inclusão, como o Pró-Uni.

[...] o Estado presta-se antes de tudo ao fortalecimento do capital privado. O papel do Estado – com o programa do PAC – é o de, sobretudo, responder às demandas de infraestrutura, de energia e logística para atender aos interesses do capital privado nacional e transnacional. (OLIVEIRA; VIANNA apud RICCI, 2010, p. 15).

Embora não tenha alterado as estruturas geradoras da desigualdade social, presentes na base fundante do neoliberalismo, há de se reconhecer que houve um diferencial no governo Lula, na medida em que prevaleceu a manutenção do patrimônio público, realizaram-se esforços para manter a moeda nacional estável e a inflação controlada. Foram criadas formas de enfrentamento da crise e aumento da oferta de trabalho.

Dentro da lógica do sistema capitalista, tem prevalecido o desenvolvimento econômico em detrimento do social, assim sendo, as ações propostas e desenvolvidas têm atendido as necessidades de amenização das desigualdades geradas pela concentração de renda ao longo da história.

No governo Lula, as políticas públicas criadas, embora não deixem de se configurar como resposta às expressões da questão social gerada pelo capitalismo, foram melhores que a dos governos anteriores.

O governo Lula, logo em seu início, reconheceu que eram inúmeros os problemas sociais a serem enfrentados pela sociedade brasileira. Entre os desafios que se apresentaram merecem especial atenção: o combate à fome e à miséria, o combate ao racismo e às desigualdades raciais, a preservação e o aprofundamento dos avanços na área de saúde e de assistência social, o crescimento da taxa de cobertura da previdência social, uma maior integração entre as políticas de desenvolvimento e de mercado de trabalho, a implementação de uma efetiva política de desenvolvimento urbano e a contínua melhoria da qualidade de ensino. (CASTRO, in ENAP, 2008, p. 14).

No que diz respeito à política de assistência social houve um tratamento diferenciado, possibilitando um debate mais claro em torno dessa.

Ao assumir a presidência em 2003, Lula criou o Plano Fome Zero como estratégia de enfrentamento à pobreza e fome no país, que teve como principal Programa o Bolsa Família, o qual falaremos a respeito no segundo capítulo desse trabalho.

No ano de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ficando responsável pela política nacional de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda e cidadania.

Ainda em 2004, após amplo processo de discussão, foi apresentada e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e, no ano de 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS-2005), definindo diretrizes e parâmetros para a implantação do SUAS.

No ano de 2005, finalmente foi implantado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A proposta de implantação do SUAS vem desde a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - e da I Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em dezembro de 1995.

O SUAS, enquanto um Sistema legalmente legitimado, ordenou as ações no campo da assistência social dando-lhes uma direção única, com propostas elaboradas a partir do território onde serão desenvolvidas, de forma descentralizada e participativa, respeitando a autonomia dos municípios.

Até a implantação do SUAS, as ações desenvolvidas pelos Estados, Municípios e União eram fragmentadas e direcionadas, em muitos casos com duplicidade de ações, através de Programas que atendiam, em determinados momentos, aos interesses de cada esfera de governo, não levando em conta a realidade local e real necessidade da população atendida.

Apesar da PNAS/2004 prever a co-responsabilidade dos entes federados na definição e execução das ações e no cofinanciamento dessas, passados sete anos da implantação do SUAS, algumas práticas anteriores permanecem, motivadas pelo cenário político que se estabelece com divergência entre os níveis de governo. Exemplo disso é o atual governo do Estado de São Paulo, que dificulta a integração do Estado nas ações propostas pelo governo federal, não aderindo a essas e criando ações paralelas, como é o caso do Programa Renda Cidadã, de transferência direta de renda, semelhante ao Programa Bolsa Família e o Programa Ação Jovem, criado também pelo governo estadual em semelhança ao Agente Jovem do governo federal, entre outros.

Necessário ressaltar que, na gestão do presidente Lula, houve um fortalecimento do papel dos Conselhos de Assistência Social pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), fruto de constantes reivindicações de profissionais, entidades representativas, conselheiros e usuários da assistência social, contribuindo para a intensificação do controle social no SUAS.

O presidente Lula deixou o governo em 2011 com um dos maiores índices de aprovação - cerca de 87% - entrando para a história como o primeiro presidente operário, deixando em seu lugar sua sucessora, a Presidenta Dilma Rouseff, primeira mulher a assumir o cargo.

O governo da Presidenta Dilma deu continuidade ao projeto político de Lula, mantendo a política econômica e social de seu antecessor.

Em 02 de junho de 2011, através do Decreto nº. 7.492, foi instituído o Plano Brasil Sem Miséria em substituição ao Plano Fome Zero, objetivando a superação da situação de extrema pobreza de parte da população brasileira. O Plano estabeleceu como família em situação de extrema pobreza aquelas cuja renda mensal per capita é de até R\$70,00 mensais.

O Brasil Sem Miséria tem como objetivo:

- I – elevar a renda familiar **per capita** da população em situação de extrema pobreza;
- II – ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e
- III – proporcionar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. (DECRETO nº. 7.492, 2011).

O Plano tem como eixo de atuação a garantia de renda às famílias, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Para isso, ampliou a abrangência do Programa Bolsa Família, entre outras ações.

Os avanços na política pública de assistência ainda não são suficientes para garantir efetivamente a proteção social. Porém, o modelo criado e implantado não é algo estanque, e sim, em processo de construção.

[...] um modelo indica sempre uma relação do presente com o futuro. Como conceito, ele é um vir a ser. É sua aplicação real que lhe vai dar a forma para além do conceito. Assim, aplicar um modelo na realidade tem relação com a capacidade estratégica em enfrentar condicionantes e impactos nos elementos do presente e do passado que não condizem com o modelo que se deseja concretizar como futuro. Portanto, a aplicação do modelo supõe a alteração do que já vinha ocorrendo e ainda a mudança do modo de realizar leitura dos fatos e elementos em mutação. (SPOSATI in ENAP, 2008, pg. 02).

Compete aos Estados e municípios, dentro do que está posto pela Política Nacional de Assistência Social, definir as ações socioassistenciais a serem desenvolvidas em seus territórios. Porém, vale ressaltar que alguns municípios não têm uma política municipal elaborada com base em diagnósticos da realidade local, portanto, não têm diretrizes locais bem definidas, executando ações com base nas definições dos gestores estaduais e nacional.

Apesar dos avanços ocorridos no campo da Política de Assistência Social, essa, ainda hoje, se depara com o dilema entre a universalização de direitos, garantido por lei, e a seletividade originária nos recursos ainda insuficientes para atendimento da grande demanda existente.

1.1.1. A Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004)

A PNAS/2004 estabeleceu os princípios e diretrizes para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Deixando clara a direção para efetivação da Assistência Social como direito e responsabilidade do Estado, de forma universal e democrática, com a participação de gestores, profissionais da área e usuários na definição das ações através do controle social.

[...] caráter universalista e democrático aposta no avanço da democracia, fundado nos princípios da participação e do controle popular, da universalização dos direitos, garantindo a gratuidade no acesso aos serviços, a integralidade das ações voltadas à defesa da cidadania de todos na perspectiva da equidade. Pensar a defesa dos direitos requer afirmar a primazia do Estado – enquanto instância

fundamental à sua universalização - na condução das políticas públicas, o respeito ao pacto federativo, estimulando a descentralização e da democratização das políticas sociais no atendimento às necessidades das maiorias. Implica partilha e deslocamento de poder, combinando instrumentos de democracia representativa e democracia direta, o que ressalta a importância dos espaços públicos de representação e negociação. Supõe, portanto, politizar a participação, considerando a gestão como arena de interesses que devem ser reconhecidos e negociados. (IAMAMOTO, 2006, p. 27).

A PNAS/2004 propõe um modelo de gestão compartilhada entre os entes federados, detalhando as competências e atribuições no estabelecimento das ações socioassistenciais, através da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) – constituída por representação dos Estados e municípios – e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – com representação dos municípios, Estados e União.

A concepção da PNAS se dá tendo como responsabilidade:

Vigilância Social – capacidade de detectar, monitorar as ocorrências de vulnerabilidade e fragilidade que possam causar a desproteção, além da ocorrência de riscos e vitimizações. Esta é uma área nova que exige atualizados conhecimentos, capacidades e ferramentas de trabalho.

Defesa de direitos – trata-se de uma preocupação com os procedimentos dos serviços no alcance de direitos socioassistenciais e na criação de espaços de defesa para além dos conselhos de gestão da política.

Proteção social – inclui a rede hierarquizada de serviços e benefícios. Trata-se aqui de duas formas complementares de atenção:

- Benefícios – transferência em espécie fora da relação de trabalho ou da legislação social do trabalho para atender a determinadas situações de vulnerabilidade, operando como substitutivo ou complementarmente à remuneração vinda da ocupação/renda da família. [...].
- Serviços – conjunto de atividades prestadas em um determinado local de trabalho que se destinam a prover determinadas atenções, desenvolver procedimentos com e para pessoas, afiançar aquisições. [...] No caso da proteção social, seus serviços devem afiançar:
 - acesso a bens materiais, fora de relação de mercado, quando necessários à redução das sequelas do risco ou à desproteção vivida;
 - aquisições sociais que resultam do desenvolvimento de capacidades e conhecimentos de si e das relações que vivencia por meio de metodologias de trabalho social e trabalho socioeducativo. (SPOSATI in UNESCO, p. 41).

A PNAS/2004 deixa clara, em suas diretrizes, a descentralização político administrativa, possibilitando o estabelecimento das ações a partir da realidade local, com centralidade na família, buscando a prevenção e superação de situações de vulnerabilidade e risco social em que se encontrem indivíduos e/ou famílias,

através de seu fortalecimento e reconhecimento e valorização de suas potencialidades.

Deixa clara, ainda, a responsabilidade primeira do Estado na condução da política de Assistência Social com a co-responsabilidade dos entes federados na definição e execução das ações, bem como no seu cofinanciamento. Além do controle social por meio da participação dos usuários nos conselhos de assistência social e demais instâncias deliberativas.

São cinco os princípios estabelecidos pela PNAS/2004:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASILIA, 2005, p. 32).

O público usuário da Assistência Social passou a ser definido como:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASILIA, 2005, p. 33).

A Assistência Social passou a ser organizada em níveis de proteção social e essa deve se responsabilizar pela sobrevivência - relacionada ao rendimento e autonomia -, acolhida e pelo convívio familiar e comunitário.

Proteção Social – o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não de precariedade, mas da vida -, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais. (SPOSATI in UNESCO, 2009, p. 21).

Os níveis de proteção social se dividem em básica e especial:

- **Proteção Social Básica:** ações destinadas a pessoas e/ou grupos familiares que se encontrem em situações de vulnerabilidade social e devem ser desenvolvidas com o objetivo de prevenir as situações de risco a que estão sujeitas em virtude das mais diversas situações. Tais como: pobreza, fragilidade dos vínculos afetivos, discriminação étnica, de gênero ou deficiência, acesso precário aos serviços públicos ou pela ausência desses, entre outras.

Os programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais devem ser organizados e desenvolvidos de forma articulada com as demais políticas públicas, sempre visando o protagonismo e autonomia das famílias e/ou indivíduos atendidos.

A porta de entrada da Assistência Social, dentro da proteção social básica, são os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que devem se localizar em áreas com a maior concentração de situações de vulnerabilidade social, instalados em locais descentralizados, dentro das comunidades, de forma a facilitar o acesso da população aos serviços ofertados.

A partir dos CRASs é desenvolvido o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), através do qual são cofinanciadas as ações socioassistenciais de atendimento às famílias.

Os profissionais que compõem a equipe de referência têm como função:

- 1) Recepção e acolhimento de famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social;
- 2) Oferta de procedimentos profissionais em defesa dos direitos humanos e sociais e daqueles relacionados às demandas de proteção social de Assistência Social;
- 3) Vigilância social: produção e sistematização de informações que possibilitem a construção de indicadores e de índices territorializados das situações de vulnerabilidades e riscos que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida. Conhecimento das famílias referenciadas e as beneficiárias do BPC - Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família;
- 4) Acompanhamento familiar: em grupos de convivência, serviço socioeducativo para famílias ou seus representantes; dos beneficiários do Bolsa Família, em especial das famílias que não estejam cumprindo as condicionalidades; das famílias com beneficiários do BPC;
- 5) Proteção pró-ativa por meio de visitas às famílias que estejam em situações de maior vulnerabilidade (como, por exemplo, as famílias que não estão cumprindo as condicionalidades do PBF), ou risco;

6) Encaminhamento para avaliação e inserção dos potenciais beneficiários do PBF no Cadastro Único e do BPC, na avaliação social e do INSS; das famílias e indivíduos para a aquisição dos documentos civis fundamentais para o exercício da cidadania; encaminhamento (com acompanhamento) da população referenciada no território do CRAS para serviços de Proteção Básica e de Proteção Social Especial, quando for o caso;

7) Produção e divulgação de informações de modo a oferecer referências para as famílias e indivíduos sobre os programas, projetos e serviços socioassistenciais do SUAS, sobre o Bolsa Família e o BPC, sobre os órgãos de defesa de direitos e demais serviços públicos de âmbito local, municipal, do Distrito Federal, regional, da área metropolitana e ou da micro-região do estado;

8) Apoio nas avaliações de revisão dos cadastros do Programa Bolsa Família, BPC e demais benefícios. (BRASILIA, 2013).

- Proteção Social Especial: são ações destinadas ao atendimento de famílias e/ou indivíduos que se encontrem em situação de risco social, ou seja, vítimas dos vários tipos de violência (maus tratos físico, psíquico, abuso sexual, etc.), discriminação, com rompimento de vínculo familiar e afetivo, em situação de abandono, em cumprimento de medida socioeducativa, entre outros.

A Proteção Social Especial se subdivide em dois níveis:

2. Proteção Social Especial de Média Complexidade: prestada aqueles que, embora em situação de risco, os vínculos familiares e comunitários foram preservados. Entre os serviços ofertados está o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

O CREAS deve ser implantado em região central e de fácil acesso da população, o piso de cofinanciamento é o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família (PAEF).

3. Proteção Social Especial de Alta Complexidade: ofertada através de serviços que garantam a proteção integral, atendendo indivíduos que tiveram, por alguma razão, o vínculo familiar e comunitário rompido, ou estejam sofrendo ameaças e precisam ser retirados do núcleo em que vivem, a exemplo de crianças e adolescentes em medida protetiva de acolhimento institucional (abrigadas).

A Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 (NOB/SUAS-2005), definiu os parâmetros para implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social, disciplinando a gestão pública da Política de Assistência Social.

Seu conteúdo estabelece:

- a) caráter do SUAS;
- b) funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira;

- c) níveis de gestão do SUAS;
- d) instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS;
- e) financiamento;
- f) regras de transição. (BRASILIA, 2005, p. 85).

A NOB/SUAS-2005 estabeleceu uma agenda a ser cumprida pelos Estados, municípios e Distrito Federal. Os compromissos a serem cumpridos pelos entes federados, bem como o financiamento, levou em conta o nível de gestão e porte do município.

Os níveis de gestão estabelecidos foram: *inicial* – os municípios que não se habilitaram à gestão básica e/ou plena, a partir da implantação do SUAS.; *básica* – o município assume a gestão da proteção social básica; *plena* – município assume a gestão total das ações da Assistência Social.

A PNAS/2004 definiu os municípios por porte como forma de caracterizar os grupos territoriais para estabelecimento das ações de acordo com os níveis de proteção social. Além da característica demográfica, foi considerado, também, o índice de desenvolvimento humano.

Os municípios são definidos por porte pelo número de habitantes: pequeno porte 1 – até 20.000 habitantes; pequeno porte 2 – de 20.001 a 50.000 habitantes; médio porte – de 50.001 a 100.000 habitantes; grande porte – de 100.001 a 900.000 habitantes; e metrópoles – com mais de 900.000 habitantes.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em dezembro de 2006, estabeleceu a equipe mínima de referência necessária para a oferta de serviços nos níveis de proteção do SUAS, de acordo com o porte do município.

Em dezembro de 2011 foi instituído pela Lei nº. 12.435/2011 o Índice de Gestão Descentralizado do SUAS (IGDSUAS) e regulamentado pelo Decreto nº. 7.636, de 07 de dezembro de 2011, pela Portaria n.º 337 de 15 de dezembro de 2011 e Portaria nº 7, de 30 de janeiro de 2012.

O IGDSUAS é um incentivo da união aos Estados, municípios e Distrito Federal para aprimoramento da gestão do SUAS. Os valores a serem repassados são calculados com base em índices que medem a qualidade da gestão.

Parágrafo único. O apoio financeiro de que trata o **caput** deverá considerar parâmetros objetivos para aferição qualitativa dos resultados da gestão descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - SUAS por parte dos Estados, Municípios e

Distrito Federal, fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observados, no mínimo, os seguintes critérios:

I - grau de cobertura dos serviços socioassistenciais prestados;

II - qualidade da infraestrutura física das unidades públicas instituídas no âmbito do SUAS;

III - qualidade dos serviços socioassistenciais prestados; e

IV - articulação e integração com o Programa Bolsa Família e com o Plano Brasil Sem Miséria. [...]

[...] Art. 6º. Os recursos transferidos a título de apoio financeiro ao aprimoramento da gestão descentralizada do SUAS serão destinados a:

I - gestão de serviços;

II - gestão e organização do SUAS;

III - gestão articulada e integrada dos serviços e benefícios socioassistenciais;

IV - gestão articulada e integrada com o Programa Bolsa Família e com o Plano Brasil Sem Miséria;

V - gestão do trabalho e educação permanente na assistência social;

VI - gestão da informação do SUAS;

VII - implementação da vigilância socioassistencial;

VIII - apoio técnico e operacional aos conselhos de assistência social, observado o percentual mínimo fixado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e

IX - outras atividades definidas pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Parágrafo único. É vedada a utilização dos recursos de que trata o **caput** para pagamento de pessoal efetivo e gratificações de qualquer natureza a servidor público dos Estados, Municípios ou Distrito Federal. (BRASILIA, dezembro de 2011).

A Política Nacional de Assistência Social e conseqüentemente a implantação do SUAS, sem dúvida, se configurou em um avanço significativo para a assistência social.

Os recursos destinados à Assistência Social foram gradativamente aumentando, embora ainda longo do ideal para atendimento da demanda existente. Ressaltando que, apesar do piso de cofinanciamento ser o PAIF e o PAEF, direcionados aos CRASs e CREAS, não são pacotes fechados, ou seja, embora devam ser utilizados para o trabalho com famílias, as ações socioassistenciais a serem executadas são definidas pela gestão local.

Outro ponto que merece um questionamento é a matricialidade sociofamiliar. A PNAS/2004 estabeleceu que a proteção social deve levar em conta, antes de tudo, a família. Por se configurar como o primeiro espaço onde se desenvolvem as relações e de onde parte a interação com os demais grupos sociais.

A família é o espaço que deve garantir, a seus membros, a proteção e suprimento de necessidades primárias, portanto, é necessário que esteja protegida e fortalecida.

Assim sendo, as ações socioassistenciais a se estabelecerem devem levar em conta a necessidade das famílias, a fim de que se fortaleçam e mantenham os vínculos familiares e comunitários, que supere as situações de vulnerabilidade, tendo suas potencialidades valorizadas e garantindo seu protagonismo e sua autonomia, de forma a alcançar sua emancipação.

A matricialidade sociofamiliar prevista na PNAS/2004 abre possibilidade para atribuir a responsabilidade pela superação da situação de vulnerabilidade à própria família, como se para isso bastasse um esforço dessa, limitando a discussão à potencialidades familiares e deslocando o foco da questão central que é econômica e política, reeditando antigos conceitos conservadores dentro da prática profissional, no que se refere ao trabalho com famílias.

Corre-se um sério risco de retrocessos, tais como:

- Responsabilizar e culpabilizar a família, e dentro dela a mulher, pela miséria, pela ausência do cuidado ou falhas na socialização de seus membros;
- Re-normatização, disciplinarização e busca de uma volta idílica aos padrões da família nuclear tradicional, considerados ideais, mesmo quando se reconhece a variedade de modelos e arranjos familiares, mas espera-se dela o mesmo padrão de funcionalidade;
- A psicologização da realidade das famílias, ocultando a sua dura realidade social e econômica, atual, em função de apenas focalizar suas características psicológicas, como resgatar e fortalecer vínculos familiares, compreender as etapas do ciclo de vida das crianças, conflitos da adolescência, dentre outros;
- Re-privatizar o cuidado social como dever de cada família, e dentro dela, da mulher, como forma de ocultar o descompromisso das agências públicas com a produção de cuidados sociais de qualidade e acessível a todos; (VASCONCELOS apud BEZERRA; SILVA, 2007 apud TEIXEIRA in UFM, 2009).

A palavra *emancipar* tem o significado de libertar-se, tornar-se livre da tutela de alguém, ser independente. Emancipação da família ou do indivíduo, do ponto de vista do sistema capitalista, significa a superação da alienação em relação ao sistema de produção. Portanto, a emancipação familiar da política de assistência social passa pela “independência” financeira proporcionada pelo trabalho, ou seja, sua absorção pelo mercado de trabalho.

1.2. A prática profissional do assistente social

A origem do Serviço Social não difere do surgimento das políticas sociais. Ele surgiu no Brasil na década de 30 do século passado com a criação das primeiras escolas de Serviço Social e com influência europeia no primeiro momento e, em um segundo, pela norte-americana.

Seu surgimento se deu em meio ao processo de industrialização e implantação do sistema capitalista no país, com a atribuição de atender as demandas decorrentes do agravamento da questão social.

[...] o Serviço Social tem na questão social a base de sua fundação como especialização do trabalho. Questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. (IAMAMOTO, 2009, p. 27).

A prática profissional do assistente social, portanto, está vinculada diretamente à mediação da relação capital trabalho. Prática que vai se transformando, nos vários momentos da história de sua existência, de acordo com a realidade social que se apresenta e da correlação de força que se estabelece dentro da sociedade capitalista.

O Serviço Social surgiu atrelado à Igreja Católica e a atuação profissional tinha características definidas por sua doutrina social, dando à profissão a conotação caritativa, sendo as primeiras assistentes sociais mulheres da classe alta.

[...] acreditavam seriamente que os pobres eram a causa de sua própria situação e bastavam uma ajuda inicial e alguns conselhos bem dirigidos para que se lhes abrissem as portas das benesses que o capitalismo oferecia a todos indistintamente. Como o pobre sempre tem muitos filhos, não bastava apenas ajudar a pessoa, era necessário também, pensar na família, daí surge o trabalho com as famílias, com menores, na área de higiene, etc. (ESTEVÃO, 1984, p. 16).

A Assistência Social carrega ainda hoje a herança desse período:

“Ah! Pelo menos ela é caridosa, é uma pessoa boa, que tá sempre ajudando” (Integrante do Grupo da Terceira Idade, Cafelândia/SP, ao se referir à nova Secretária da Assistência Social do município).

O principal mandatário de mão de obra dos profissionais de Serviço Social foi o Estado, que tinha na Igreja um aliado para a manutenção da ordem social. Nesse período de nascimento, não existia uma sistematização da assistência prestada, essa tinha como base apenas as questões religiosas e ideológicas e todo o atendimento era individualizado, centrado no indivíduo socialmente desajustado.

Ao nascer, portanto, o Serviço Social profissional tem como marco definir a sociedade capitalista do século XX, frente à qual se coloca numa posição reformista [...] a preocupação do Estado com os problemas sociais crescentes, expressa em leis protetoras das classes menos favorecidas faz com que seja cada vez mais necessária uma profissão que responda a essas novas exigências. [...] o Serviço Social aparece, ao lado de outras medidas e profissões, como um corretivo dos subprodutos indesejáveis do sistema. (YASBEK, 1980, p. 15).

Na década de 40 do século XX, o Serviço Social deixou de ser fortemente marcado pela Igreja e passou a ter a presença do Estado, sendo pensado de forma mais técnica, porém, sem alterar a característica conservadora.

Na década de 60 do mesmo século, o Serviço Social incorporou a política desenvolvimentista, com uma atuação mais técnica e traduzida no Desenvolvimento de Comunidade.

Não realizamos nesse estudo uma retrospectiva histórica do surgimento e desenvolvimento da profissão por não ser esse nosso objetivo. A história do surgimento e desenvolvimento do Serviço Social no Brasil é cercada de riqueza de fatos que mereceriam destaque, o que não nos seria possível. Apenas apontamos alguns momentos que consideramos importantes entre seu surgimento e o estabelecimento do projeto ético-político da profissão.

Como profissão inserida num contexto social, político, econômico e cultural, o Serviço Social não é estanque, seu movimento é dialético, ou seja, se faz na história, assim sendo, vai se transformando.

O assistente social, embora reprodutor dos interesses do Estado e da classe burguesa devido ao contexto no qual estava inserido e sendo definido, dentro da relação capital - trabalho, como um prestador de serviço autônomo, tem sua mão de obra vendida em troca de um salário, portanto, é um profissional assalariado.

Dessa forma, sua identificação profissional e lugar na sociedade não poderia ser outro, senão o da classe trabalhadora. Essa identificação contribuiu para que o assistente social se identificasse e posicionasse frente às necessidades cada vez mais emergentes da classe operária ao longo do período de desenvolvimento do processo de industrialização e agravamento da questão social, bem como do avanço do projeto neoliberal, lutando pelo estabelecimento e garantia dos direitos sociais e sua efetivação.

Um marco importante dentro do Serviço Social foi o Movimento de Reconceituação, na década de 60 do Século XX, frente à necessidade que os

profissionais tinham de reconceituar sua prática profissional, ou seja, de abandonar velhos conceitos e resignificar, redefinir a metodologia adotada até.

Na cidade de Araxá/MG, no ano de 1967, foi realizado o Seminário de Teorização do Serviço Social.

Reconceituar significa “conceituar de novo”, e isto supõe a existência de conceitos “velhos” ou que precisam ser revistos ou substituídos. De início a reconceituação nasceu do desejo de superar o Serviço Social tradicional, que foi transplantado da Europa e dos Estados Unidos, e adequá-los à realidade latino-americana. Realidade de um continente subdesenvolvido e dependente. Nesse começo o trabalho era descobrir instrumentos de acordo com a nossa realidade sem chegar a um questionamento das estruturas e continuando a ter como referencial teórico o funcionalismo. Mais tarde é que surgirão posturas de reconceituação na perspectiva dialética. Segundo Ander-Egg, o movimento de reconceituação em termos de América Latina nasceu de dois fatores: esforço de integrar a profissão na problemática da América Latina e evolução das ciências sociais, que gradativamente vão se desvinculando do caráter colonial. Os dois fatores são decorrentes do momento crítico em que passava a América Latina. A reconceituação decorre também da rebelião estudantil e do questionamento da profissão nas Escolas de Serviço Social. (AGUIAR, 1995, p. 120).

O Movimento de Reconceituação, sem dúvida, marcou profundamente a história do Serviço Social, tornando-se um “divisor de águas” e abrindo caminho para constantes reflexões sobre o futuro da profissão.

O assistente social, de acordo com Netto (in CFESS, 2009), sempre se fez presente no cenário político devido à própria característica da profissão, o que necessariamente não significou uma atuação política partidária, embora alguns profissionais tenham se filiado a partidos políticos tanto de direita como de esquerda.

O profissional de Serviço Social esteve ao lado dos movimentos e organizações sociais, lutando pela melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, seu próprio lugar na história. Embora essa não seja uma verdade absoluta, uma vez que a história certifica a presença de assistentes sociais presentes na defesa da manutenção da hegemonia capitalista, ao lado da classe dominante e lutando por seus interesses.

No ano de 1979 aconteceu o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, que ficou conhecido como o Congresso da Virada e é considerado, também, um momento importante na história da profissão.

A proposta do Congresso era discutir a política social frente à atuação profissional, porém, os profissionais reunidos focalizaram a discussão na insatisfação com o conservadorismo existente na profissão, dando início a

construção de um projeto profissional com base em princípios éticos e políticos, comprometido com a classe trabalhadora.

Mais do que nunca é urgente e necessário analisar com criticidade e totalidade a realidade e as condições sociais em que trabalhamos e vivemos, no sentido de identificar e compreender as múltiplas e complexas determinações que fundam as relações sociais. [...] Mais do que nunca precisamos rejeitar as perspectivas endógenas e restritas que favorecem o individualismo, voluntarismo, politicismo, metodologismo e conservadorismo e não situam as expressões da questão social e as competências e atribuições profissionais nas determinações mais gerais das relações de classe. Mais do que nunca se faz premente fortalecer as articulações com movimentos sociais da classe trabalhadora, e construir formas de pressão coletiva na luta contra a desigualdade, em defesa dos direitos, de ganhos para o trabalho e construção de uma sociabilidade não capitalista. Esse foi o sentido da “virada”, romper com o autoritarismo conservador e ousar lutar para construir um projeto de profissão articulado a um projeto societário não capitalista. (BOSCHETTI in CFESS, 2009, p. 146).

É preciso que os profissionais, que atuam diretamente na política de assistência social, sejam propositivos e tenham bem definido seu papel e sua contribuição na definição da gestão da política local, seja positivamente para seu avanço, ou para sua estagnação, dependendo de seu posicionamento e postura profissional adotada.

Nesse sentido faz-se necessário reassumir o trabalho de base, de educação, mobilização e organização popular, que parece ter sido submerso do debate profissional ante o refluxo dos movimentos sociais. É necessário ter a clareza que a qualidade da participação nesses espaços públicos não está definida a priori. Podem abrigar experiências democráticas, que propiciem a partilha do poder e a intervenção em processos decisórios, ou estimular vícios populistas e clientelistas no trato da coisa pública. (IAMAMOTO, 2006, p. 28).

O Estado é ainda hoje o maior demandatário de mão de obra do assistente social por meio da execução das políticas sociais, principalmente a de Assistência Social, quer direta ou indiretamente pelo repasse de serviços às instituições privadas.

Uma questão que se apresenta para o assistente social é o compromisso com o projeto ético e político da profissão. O profissional precisa ter clareza do significado e alcance de sua prática profissional e da responsabilidade que essa lhe traz. Diferenciando-a do papel que lhe é estabelecido e atribuído pelas normatizações dos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, bem como da própria política de assistência social.

Como retrata José Paulo Netto, os projetos profissionais vinculam-se, tendencialmente, aos projetos societários hegemônicos. Mas o

projeto ético-político profissional do Serviço Social tem a peculiaridade de se afirmar articulado ao processo de construção de uma contra-hegemonia, pois faz a opção pela defesa e instauração de uma sociedade justa, democrática e igualitária, portanto, livre do jugo do capital. (SILVA, 2009, p. 109).

O profissional de Serviço Social é possuidor de conhecimento e imbuído de características próprias definidas por padrões morais que se estabelecem a cada pessoa de modo particular. À sua frente se apresenta uma diversidade de concepções teóricas e metodológicas que definem a linha de atuação profissional.

O projeto ético político da profissão aponta caminhos para a atuação profissional, assim como o código de ética profissional e a lei que regulamenta a profissão lhes devem servir como orientador da prática profissional.

CAPÍTULO 2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

2.1. Origem dos programas de transferência de renda no Brasil

Neste capítulo nos ateremos ao surgimento dos Programas de Transferência Direta de Renda no Brasil, porém, gostaríamos apenas de trazer presente à discussão a origem desses nos demais países para que se possa entender melhor alguns princípios que norteiam tais programas hoje.

Autores remetem a origem da renda mínima ao Século XVI. Segundo Suplicy (2002), em 1526, na Bélgica, foi criada a primeira proposta de renda mínima, na cidade de Bruges.

Ainda de acordo com Suplicy (2002), em 1531, na Inglaterra e Europa, a Lei de Assistência aos Pobres permitia que deficientes e idosos pedissem esmola nas paróquias. Em seguida, as casas religiosas passaram a levantar fundos junto aos proprietários de terra e repassar esse subsídio aos pobres, que deveriam dar em troca seu trabalho nas regiões onde se localizavam.

Segundo Faleiros (in SPOSATI, 1997), no final do Século XVIII, no ano de 1795, na cidade de Speenhamland, Inglaterra, com a fome que assolava a população pobre, causada por constantes crises, foi instituído pelos juízes um mínimo baseado no preço do pão. Esse se constituiu no primeiro mínimo estabelecido, com a distribuição de um valor diário aos pobres baseado no preço do pão.

Em 1834 foi criada nova legislação na Inglaterra, determinando a internação dos pobres em casas – as work houses.

Nessas casas, a mortalidade era enorme. Lá recolhiam-se os incapazes de trabalhar, velhos, crianças, mulheres, que eram obrigados a aprender um ofício. Era o chamado indoor relief, a ajuda intramuros, oposta à ajuda extramuros existente antes para os pobres. Refiro-me a isso para mostrar como a visão estigmatizadora do liberalismo acabou por colocar os mínimos sociais numa perspectiva de que é no mercado que se resolve a questão da sobrevivência, e o Estado atuava mais enfaticamente na repressão do que propriamente na ajuda. Assistência e repressão caminharam juntas por muito tempo. Aos pobres o valor diário do preço do pão. Houve, ao mesmo tempo, não na tradição inglesa, mas na tradição da Europa Continental, o movimento da caridade da Igreja, que atendia aos pobres nos hospitais, nos conventos, e o príncipe

também fazia a doação para a manutenção dos pobres. (FALEIROS in SPOSATI, 1997, p. 13).

Dentro da lógica ideológica capitalista, os que não produzem, por estarem fora do mercado de trabalho, são considerados como não capacitados, por isso, sujeitos a algum tipo de assistência.

Na perspectiva liberal defendida, por exemplo, por Malthus, afirma-se que a assistência é um empecilho para o desenvolvimento da capacidade dos indivíduos, e um incentivo à preguiça, ao gasto público e à manutenção de uma população inútil. Do ponto de vista ideológico, o liberalismo classifica as pessoas entre *aptos* e *inaptos*, capazes e incapazes para o trabalho e, de certa forma, aceitaria alguma assistência aos incapacitados, como é o caso da Poor Law, na Inglaterra, que se estruturou em 1601, com a rainha Elizabeth I. A lei previa a punição de “vagabundos” e o estímulo ao trabalho dos capacitados. (FALEIROS, in SPOSATI, 1997, p. 11).

Na terceira década do Século XX, com o aumento do desemprego, da miséria e da impossibilidade de absorção de mão de obra pelo mercado devido à grande crise financeira, o Estado precisou intervir de forma mais expressiva na busca de soluções.

O problema, que era visto até então como uma incapacidade da população pobre em se manter através de um trabalho, passou a ser tratado como uma questão política, tornando os mínimos sociais mais abrangentes.

Desde os anos 30, diversos países introduziram maneiras de garantir uma renda mínima, seja na forma de benefícios às crianças, de auxílio às famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social. Em sua análise recente *A Europa diante da pobreza: as experiências nacionais de Renda Mínima*, de 1999, Serge Paugam registra que sistemas de renda mínima garantida, em geral sob condições, foram instituídos na Dinamarca, em 1933; no Reino Unido, em 1948; na Alemanha Federal, em 1961; nos Países Baixos, em 1963; na Bélgica, em 1974; em Luxemburgo, em 1986; na França, em 1988; e em diversas províncias da Espanha, como Andaluzia, Aragón, Astúrias, Caralunha, Glícia, Múrcia, Navarra e no País Basco, em 1990; e em Portugal, em 1996. (SUPLICY, 2002, p. 75).

Segundo Silva (et al, 2006), a partir da década de 80 do século XX, os programas de transferência de renda passaram a serem vistos como uma alternativa para o enfrentamento da pobreza e do desemprego.

O surgimento da renda mínima tem vários momentos que mereceriam serem citados, como no caso do Renda Mínima de Inserção (RMI), estipulado na França, em 1988. O RMI francês foi estipulado como “[...] um direito do necessitado que se encontra impossibilitado de obter meios, em função de seu estado físico ou mental”

(FALEIROS in SPOSATI, 1997, p. 17) e cuja abrangência poderia se estender aos menores de 25 anos, dependendo da renda e da presença de filhos.

Na América Latina, de acordo com Nascimento e Reis (2009), os programas de transferência de renda começaram a surgir no final da década de 80 e início da década de 90 do século passado – Venezuela em 1989 e Honduras em 1990. No fim da década de 90 se expandiram, sendo implantados no México em 1997, na Colômbia e Equador em 1998. A partir do ano 2000 tais programas passaram a ter cobertura mais ampla na América Latina.

O surgimento e proliferação dos programas de transferência de renda na América Latina se configuraram como estratégia para o enfrentamento do significativo aumento da população em situação de pobreza em consequência dos modelos econômicos adotados e de momentos de crise do capital, ocasionando maior concentração de renda e desemprego.

De modo ampliado, até meados da década de 90, as políticas de proteção social, com cobertura relativamente alta no contexto da América Latina, estavam estruturadas ao redor do mercado formal de trabalho e do sistema de seguridade social. As dificuldades econômicas e seus impactos na esfera social, vivenciados nesse período, impulsionaram ações focalizadas, a partir de programas sociais, especialmente os de transferência de renda³ [...].

Esses países implantaram programas focalizados, destinados aos mais pobres, buscando abranger indivíduos ou famílias que se encontravam em situação de pobreza ou miserabilidade – fossem elas estruturais, criadas ou agravadas pelas transformações econômicas e sociais do período – os quais provocaram uma maior concentração de renda atrelada a índices elevados de desigualdade social (STEIN, 2005). (NASCIMENTO; REIS in UFM, 2009, p. 187).

Tais programas tinham como característica comum o cumprimento de condicionalidades pela família e/ou indivíduo para seu recebimento, geralmente ligados à educação e saúde. O Programa Chile Solidário, implantado no Chile em 2002, além da educação e saúde, incluiu em suas condicionalidades a habitação, trabalho e renda e a dinâmica familiar, de acordo ainda com Nascimento e Reis (2009).

No Brasil, Sposati (1997) aponta que o Estado brasileiro quando fixou o salário mínimo, em 1940, estabeleceu uma renda mínima.

Sposati apresenta cinco formas de estabelecer a renda mínima de maneira universal, sendo a primeira a própria regularização do salário pelo Estado.

A segunda forma seria a de complementação ao salário, dentro de uma política de equidade no caso de situações diferenciadas vividas pela pessoa, como famílias

com muitos filhos. A isso se enquadraria o salário família, porém, os valores pagos no Brasil são insignificantes.

A terceira seria o salário mínimo substituto, como o salário desemprego, salário aos idosos e ao portador de deficiência e o auxílio doença, portanto, se destinaria aqueles impossibilitados de trabalhar.

A quarta forma seria a instituição de uma política de subsídios, ou seja, o recebimento de um salário excedente como forma da família manter os filhos na Escola, um apoio em situação de risco, ou mesmo pelo período de construção de sua moradia.

A quinta e última forma seria uma renda mínima de inserção, existente nos países europeus como forma de enfrentamento à pobreza. Nesses países, além do recebimento do subsídio para sobreviver, tais programas estão ligados a uma política de integração ao trabalho.

A primeira discussão sobre o Programa de Transferência de Renda no Brasil, como proposta de erradicação da pobreza no país, apareceu em 1975, através da publicação de um artigo de Antônio Maria da Silveira na Revista Brasileira de Economia, intitulado “Redistribuição de Renda”, de acordo com Silva (et al, 2006).

A proposta apresentada era fundamentada no Imposto de Renda Negativo e deveria ter implantação progressiva, começando pelos mais idosos.

Em 1978 foi apresentada nova proposta por Bacha e Unger, ainda de acordo com Silva (et al, 2006). Essa era também baseada no Imposto de Renda Negativo e objetivava a redistribuição de renda. Seria pago uma complementação de acordo com um nível mínimo de renda definido, tendo como base o número de membros da família, de forma a garantir que todos atingissem o patamar mínimo estabelecido. Essa diferença deveria ser paga pelo Governo Federal.

O processo de desenvolvimento histórico sobre os programas de transferência de renda no Brasil, apresentado por Silva (et al, 2006), se configura a partir do ano de 1991 com a apresentação do Projeto de Lei nº. 80/1991 pelo Senador Eduardo Suplicy, que tratava da instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima.

A proposta apresentada por Suplicy e aprovada no Senado previa a abrangência a todos os cidadãos a partir dos 25 anos de idade. Esses teriam direito ao recebimento de uma renda independente de sua condição social, deslocando a questão da assistência, através da transferência de renda, da condição econômica

da pessoa. Essa se baseava também no Imposto de Renda Negativo e deveria ser implantado gradativamente, começando pelas pessoas de 60 anos.

Segundo Silva (et al, 2006), a proposta de Suplicy foi amplamente debatida, recebendo opiniões contrárias e críticas, tais como: desestímulo ao trabalho, alto custo do programa, sua característica assistencialista, desonestidade da população no que se refere à omissão da renda, estímulo à informalidade da economia, corrupção do governo, entre outros aspectos.

Em contrapartida, as argumentações em sua defesa foram de que o beneficiário teria liberdade para decidir onde e como utilizar o dinheiro, maior controle e diminuição de fraudes administrativas com a redução da burocracia e simplificação do sistema, além da abrangência ser nacional.

Em 1993, de acordo com Silva e Lima (2010), é apresentada a proposta de transferência de renda às famílias com filhos entre cinco e dezesseis anos de idade, com a condição de mantê-los frequentando a Escola.

Em 1995 tem início a implementação de experiências em algumas cidades do Estado de São Paulo – Campinas, Ribeirão Preto, Santos – e em Brasília, Distrito Federal. Tais experiências, juntamente com a proposta apresentada por Suplicy, serviram de modelo para a proposta apresentada pelo governo federal.

Em 2001, conforme citado por Silva e Lima (2010), no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a expansão dos programas federais de transferência de renda: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criados em 1996. Também, houve a criação do Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda (destinado à agricultores familiares vítimas de calamidade pública) e o Vale Gás, cujos valores dos benefícios pagos às famílias eram irrisórios.

Nesse período se ampliou o debate sobre a Renda de Cidadania incondicional a todos os brasileiros proposta pelo Senador Eduardo Suplicy. A Renda de Cidadania foi sancionada no ano de 2003, pelo então presidente da república, e deveria começar atendendo aos mais pobres.

[...] o incremento de propostas de desenvolvimento de experiências de programas de Renda Mínima e de Bolsa-Escola, no Brasil, são sustentados pelos seguintes traços conjunturais:

- Elevação dos índices de desemprego e precarização das relações de trabalho em consequência das políticas liberais de ajuste estrutural da economia brasileira à competitividade da economia globalizada, adotadas nos anos 1990;

- Aumento da violência nas grandes cidades;
- Baixa qualificação do trabalhador brasileiro para responder às novas demandas postas face às transformações ocorridas no mundo do trabalho e, paradoxalmente, o desemprego de trabalhadores qualificados;
- Elevados índices de trabalho infantil, com exploração da criança e do adolescente;
- Elevação da pobreza, sendo as crianças e jovens os mais atingidos. (SILVA et al, 2006, p. 91).

Em 2003, no início do governo Lula, foi criado o Programa Bolsa Família como parte do Plano Fome Zero, unificando os programas federais de transferência de renda existentes até então.

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 de 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; LIMA, 2010, p. 21).

Os programas de transferência de renda criados condicionam o recebimento do benefício ao cumprimento de condicionalidades pela família beneficiária. Tal condição imposta não se configura como algo novo, ela se faz presente na história das políticas sociais. Condicionar o recebimento ao cumprimento de algo significa, antes de tudo, que o beneficiário deve ser merecedor do benefício.

Devemos questionar qual o significado subliminar que as condicionalidades trazem consigo. As famílias, no momento em que chegam até a assistência social, encontram-se extremamente fragilizadas e vulneráveis, porém, devem “dar algo em troca” por seu atendimento. Embuti-se, aí, um sentido de culpabilidade pela situação em que se encontram.

Nesse sentido, a proposta original apresentada pelo Senador Eduardo Suplicy se mostra mais coerente, na medida em que propõe o recebimento de uma renda mínima a todos os cidadãos, a chamada renda de cidadania.

Ao priorizar a inserção profissional dos beneficiários, os parlamentares deixam transparecer uma antiga e já conhecida preocupação com a possível “acomodação” dos beneficiários, que poderia ser gerada pela concessão de uma renda mínima sem contrapartida. As medidas de inserção social e profissional surgem, assim, como uma espécie de contrapartida [...]. A inserção,

concretizada por meio de um “contrato de inserção”, está baseada, de um lado, na idéia de engajamento da sociedade na oferta de situações de inserção aos beneficiários, e de outro lado, na idéia de engajamento do beneficiário nas atividades de inserção que, teoricamente, devem ser definidas conjuntamente. (BOSCHETTI, in SPOSATI, 1997, p. 32).

Os programas de transferência de renda apenas amenizam a situação de pobreza em que vive parte da população. Seu desenvolvimento deveria vir aliado a ações que possibilitem a emancipação das famílias.

Porém, como citamos no primeiro capítulo, emancipar tem o significado de libertar. O que supõe que as famílias, ao serem emancipadas, estariam livres da situação de pobreza e/ou miséria a que estão submetidas, não mais necessitando do atendimento através da política de assistência social. Tornar-se-iam independentes dentro do limite estabelecido pelo capital, obviamente.

A pergunta que fica é de que forma a política de assistência social pode efetivamente contribuir para isso e em que grau as ações propostas e desenvolvidas tem atingido efetivamente esse objetivo.

[...] 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, é não participação social e política. (SILVA; LIMA, 2010, p. 22).

A emancipação das famílias usuárias da assistência social, incluídas nos programas de transferência de renda, passa primordialmente pela independência financeira, pelo trabalho assalariado, ou seja, por sua inserção profissional. Muitas estão fora do mercado de trabalho formal e dificilmente serão absorvidas por ele devido à baixa qualificação profissional.

A transferência de renda direta à família, através dos programas de garantia de renda mínima instituídos, de modo especial na América Latina e Brasil, tem se apresentado como uma alternativa de redistribuição de renda, porém, os valores pagos são irrisórios.

Tais políticas têm efeitos muito limitados, pois estas “bolsas” pagam um montante mensal muito abaixo do salário mínimo – que também é muito baixo – e não “resolvem” ou enfrentam o problema da concentração e transferência de renda em valores que dignifiquem e não simplesmente reproduzam o lugar da miséria [...] além de não ter outras carências atendidas, se torna dependente deste gasto governamental sem a perspectiva de, num momento seguinte, conseguir um emprego ou melhorar de vida. (SILVA in UFM, 2009, p. 178).

Os programas de transferência de renda, embora implementados com o estabelecimento de condições às famílias para que essas possam recebê-los, não estão aliados a uma política de trabalho.

Embora a proposta seja a redistribuição de renda, tais programas não mexem na estrutura econômica do país, de modo a alterar a estrutura social capitalista.

A distribuição de renda tem um forte componente valorativo na medida em que está no cerne da justiça social. Por outro lado, em países como o Brasil, marcado por elevado grau de pobreza, a redistribuição de renda é vista, juntamente com o crescimento econômico, como um importante mecanismo para a redução da pobreza e da indigência. O problema central é que a “distribuição de renda nos planos nacional e internacional é assunto regido predominantemente por fatores políticos”⁴. A distribuição da riqueza também é uma questão fundamentalmente política. Entretanto, é possível separar as dimensões políticas e institucionais, de um lado, das dimensões econômicas e sociais, do outro. A concentração de poder político e de cultura está na base da estrutura concentrada de renda e riqueza. (GONÇALVES, 2000, p. 46).

Distribuição de renda diz respeito à forma como a riqueza é produzida e socialmente distribuída. A concentração de renda está na base fundante do sistema capitalista, portanto, redistribuir renda significaria uma alteração das relações de produção e acumulação de capital, que favorece a uma minoria que detém os meios de produção.

2.1.1. *Programa Bolsa Família*

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda às famílias com condicionalidades e sua criação se deu como parte do Plano Fome Zero (hoje Plano Brasil Sem Miséria), com a finalidade de enfrentamento à pobreza e melhoria da qualidade de vida de famílias em situação de pobreza e/ou extrema pobreza.

Criado pelo Governo Federal em 2004 através da Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº. 5.209/04 o Programa Bolsa Família incorporou e unificou os Programas de Transferência de Renda que existiam até então: Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado a Educação - Bolsa Escola (Lei nº. 10.219, de 11 de abril de 2001), Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA (Lei nº. 10.689, de 13 de junho de 2003), Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº. 2.206-

1, de 06 de setembro de 2001), Programa Auxílio Gás (Decreto nº. 4.102, de 24 de janeiro de 2002).

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. Para efetivação dessa proposta é necessário o desenvolvimento de ações partilhadas entre União, Estados e municípios e a participação da sociedade, o que pode significar um avanço importante no campo das políticas sociais (Fonseca, 2003). A pretensão é ter-se um programa mais justo, racional e eficiente. A unificação ainda, segundo seus formuladores, pode contribuir para melhor focalização nas famílias consideradas elegíveis no campo do enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, permitindo ainda o desenvolvimento sistemático do monitoramento e avaliação do programa. (SILVA; LIMA, 2010, p. 33).

Embora o Programa Bolsa Família só tenha unificado os programas nacionais de transferência de renda, posteriormente foi pactuado com Estados e municípios a cooperação entre demais programas de transferência de renda para a integração destes, ou como complementação dos valores pagos as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

O PBF tem como base a garantia de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos e possui três eixos estruturantes que são a transferência de renda, as condicionalidades e o desenvolvimento de ações e programas complementares de forma articulada com demais programas de caráter estruturante, principalmente da saúde, educação e trabalho.

A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASILIA, 2013).

A intenção do Programa é a melhoria da qualidade de vida das gerações futuras, através da Educação e Saúde. Portanto, a gestão do Programa deve ocorrer de forma articulada entre as políticas sociais de Saúde, Educação e Assistência Social, sendo descentralizada e compartilhada entre os três níveis de governo.

O PBF considera famílias em situação de pobreza as com renda per capita mensal de até R\$140,00 e em situação de extrema pobreza com renda per capita inferior a R\$70,00¹.

Os benefícios a serem pagos são calculados de acordo com a composição familiar e renda, sendo definidos em:

- Básico: benefício pago às famílias em situação de extrema pobreza;
- Variável (BV): pago a famílias que tenham crianças e/ou adolescentes com até 15 anos de idade.
- Variável Jovem (BVJ): pago a adolescentes a partir de 16 anos até completarem 18 anos de idade. Embora direcionado ao adolescente, não é pago separadamente;
- Variável Gestante (BVG): pago a gestante que já seja beneficiária do PBF. A informação é registrada diretamente no site do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) pela unidade básica de saúde onde a gestante faz o acompanhamento do pré-natal.
- Variável Nutriz (BVN): pago pelo período de seis meses às mães que estejam amamentando. Automaticamente, a gestante que já estiver registrada no SISVAN, passa a receber o BVN. Ou, caso ainda não o seja, a unidade básica de saúde deve registrar a informação.

Os valores pagos são de R\$70,00 no caso do Benefício Básico e de R\$32,00 nos benefícios variáveis, o valor do BVJ é de R\$36,00 e podem ser acumulativos. Por família, pode ser pago até cinco benefícios variáveis (incluindo gestante e nutriz) e dois BVJ, além do básico, se for o caso de família em situação de extrema pobreza, o que corresponderia a R\$302,00.

No início do ano de 2012 foi criada a Ação Brasil Carinhoso como estratégia para tirar da extrema pobreza famílias com filhos na faixa etária de até 15 anos.

Com base em levantamentos à época do lançamento do Brasil Sem Miséria, 42% das pessoas que viviam em situação de extrema pobreza no Brasil tinham menos de 15 anos de idade, de acordo com informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹ Os valores mencionados se referem aos estabelecidos pelo Programa Bolsa Família nos dias atuais, podendo ser reajustados pelo MDS.

A Ação Brasil Carinhoso previa, além da transferência de renda, o reforço de políticas ligadas à educação, com ampliação do acesso a creches. E da saúde com a expansão da distribuição de doses de vitamina A e sulfato ferroso como forma de prevenção de doenças como anemia e cegueira noturna e mau desenvolvimento, além da distribuição gratuita de medicamentos para asma.

Porém, o foco principal do Brasil Carinhoso está na renda familiar, objetivando tirar da situação de extrema pobreza famílias beneficiárias do PBF que continuavam com renda per capita inferior a R\$70,00 mensais, passando a pagar um complemento até que a renda por pessoa atingisse o valor mínimo estipulado.

Inicialmente atenderia famílias com filhos de zero a seis anos, posteriormente se estendendo com até quinze anos de idade, sendo a inclusão automática pelo PBF, com base na renda declarada pela família.

[...] permaneceu a classificação das famílias em extremamente pobres e em pobres, tendo como referência a renda *per capita* familiar. Além de fragmentar a pobreza, os valores de referência permanecem muito baixos para permitir a inclusão de contingentes significativos de famílias que vivenciam situação de pobreza. Ademais, a renda como única variável adotada é insuficiente para dimensionar a complexidade, o caráter estrutural e multidimensional da pobreza.

[...] o processo de unificação dos programas de transferência de renda mediado pelo Bolsa Família não superou a diversificação dos valores monetários atribuídos às famílias beneficiárias, definidos pela renda *per capita* familiar e pelo número de crianças e adolescentes na família. Além de variados, os valores dos benefícios continuam extremamente baixos para permitir alterações significativas na condição de vida das famílias. (SILVA; LIMA, 2010, p. 57).

Embora com ampliação dos benefícios, os valores pagos são baixos, insuficientes para possibilitar a superação de vulnerabilidades instaladas e superação da situação de pobreza. Os valores maiores, transferidos à algumas famílias, estão definidos pela composição familiar, ou seja, por se tratar de família numerosa e/ou consideradas em situação de extrema pobreza.

Outro fator é que a renda per capita estipulada pelo Programa é muito baixa, impossibilitando o atendimento de famílias que, do ponto de vista da fragilidade socioeconômica, seriam elegíveis ao Bolsa Família, embora acima da faixa de renda definida. Inclusive famílias em situação que pode ser considerada de extrema pobreza. A inclusão de famílias exclusivamente pela renda limita o atendimento do Programa Bolsa Família.

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social, 8,1 milhões de crianças e adolescentes de até 15 anos saíram da miséria em todo o país, totalizando 16,4 milhões de brasileiros somando-se a ele pais e irmãos.

Entendemos que os dados apresentados pelo MDS apontando a superação da pobreza e/ou extrema pobreza, deve-se ao fato das famílias, ao receberem o benefício, ultrapassarem a linha estabelecida, superando sua per capita inicial. Embora o benefício do PBF não deva ser considerado na contagem de renda.

As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família devem estar cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CADÚNICO). A seleção das famílias é feita de forma automatizada, com base nos dados registrados no CADÚNICO, sendo o critério básico a renda per capita. Não havendo, dessa forma, intervenção direta do assistente social no processo de inclusão das famílias. O PBF está ligado a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal foi criado no ano de 2001, através do Decreto nº. 3.877, de 24 de julho de 2001, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

A partir da criação do Cadastramento Único, todos os órgãos públicos federais deveriam utilizá-lo para a concessão de programas do governo federal. Com exceção dos administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO) passou a se configurar em um banco de dados à nível nacional e com informações sobre as famílias, identificando as de baixa renda e as vulnerabilidades e riscos sociais existentes no território. Lembrando que o SUAS traz em suas diretrizes a territorialidade e descentralização no atendimento às famílias e desenvolvimento das ações socioassistenciais.

O CADÚNICO é alto-declaratório e passou a ser utilizado gradativamente pelos diversos programas federais, tais como: Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Tarifa Social de Energia Elétrica, Passe para o idoso, recolhimento de contribuição como doméstica e/ou domésticos para fins de aposentadoria.

Portanto, as famílias elegíveis a tais programas devem estar cadastradas no CADÚNICO e têm o compromisso de mantê-lo atualizado. Obrigatoriamente a cada

dois anos a família deve atualizar seu Cadastro, sendo esse o prazo máximo estipulado, sob o risco de ter seu benefício bloqueado, no caso do PBF, se não o fizer.

De acordo com dados do MDS, são atendidas treze milhões de famílias pelo PBF em todo o território nacional.

As famílias beneficiárias devem cumprir com condicionalidades estabelecidas pelo Programa, que são compromissos assumidos por ela. Além das condicionalidades acabarem desempenhando a função de responsabilizar o poder público pela oferta de serviços públicos de qualidade na área de saúde, educação e assistência social.

As condições estabelecidas pelo PBF são:

- ✓ Educação – matrícula e frequência escolar mínima de 85% da carga horária para crianças e adolescentes de 06 a 15 anos; e frequência escolar mínima de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos.
- ✓ Saúde – vacinação e acompanhamento do desenvolvimento das crianças menores de 07 anos (vacinação em dia, pesagem e medição); acompanhamento das mulheres de 14 a 44 anos com a realização dos exames anuais regulares; gestantes devem fazer o acompanhamento do pré-natal, também as nutrizes.
- ✓ Assistência Social – crianças e adolescentes em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil, devem ser inseridas nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com frequência mínima de 85% da carga horária mensal².

As famílias que descumprem com as condicionalidades estabelecidas sofrem sanções:

- advertência - recebida quando do primeiro descumprimento;
- bloqueio do benefício - por trinta dias. Após esse período a família volta a receber normalmente, inclusive o benefício referente ao mês de bloqueio;

² O objetivo do Peti é retirar das ruas e/ou trabalho infantil crianças e adolescentes. Para isso, se estrutura em três eixos básicos: transferência direta de renda a família, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças/adolescentes até 16 anos e acompanhamento familiar através do CRAS e CREAS. A execução do PETI depende do aceite do município.

- primeira suspensão – o benefício é suspenso pelo período de dois meses;
- segunda suspensão – o benefício volta a ser suspenso pelo período de dois meses;
- cancelamento do benefício.

As sanções impostas às famílias são contínuas, ou seja, não cessam com o encerramento de determinado período, sendo válidas durante todo o tempo em que permanecerem no Programa. As sanções são possíveis de serem revertidas, desde que justificado o motivo do descumprimento. A justificativa deve passar pela análise do gestor local para deferimento ou não.

O PBF disponibiliza um Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) online, que dispõe do recurso Sistema de Condicionalidades (SICON), onde é possível fazer o acompanhamento das famílias em relação ao cumprimento das condicionalidades. O técnico que acompanha o Programa dispõe de acesso para gerenciar o SICON, podendo colocar a família em acompanhamento no Sistema, com suspensão dos efeitos do descumprimento de condicionalidades pelo período em que este permanecer e/ou até que a situação que o gerou seja superada (prazo de seis meses, podendo ser prorrogado).

As informações referentes à educação (frequência escolar) são registradas no Sistema através do Projeto Presença, com base em informações repassadas bimensalmente pelas Escolas à gestão local do PBF.

O profissional responsável pela operacionalização do sistema na área de educação é indicado pelo Secretário Municipal de Educação e a informação enviada para a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão e Inclusão (SECADI) do Ministério da Educação (MEC), de acordo com as informações contidas no Guia Rápido de Gestão (2013).

As informações que se referem ao acompanhamento da saúde são passadas a cada seis meses pelo próprio setor diretamente no SISVAN (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional), como mencionamos anteriormente. Da mesma forma, o Secretário Municipal de Saúde indica o responsável pelo acompanhamento no setor de saúde e deve contatar a Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde.

A gestão dos benefícios é feita pelo município através do Sistema de Gestão de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), administrado pela Caixa Econômica Federal. Os técnicos dispõem de acesso apenas para consulta dos benefícios e o gestor do PBF

para gerenciamento, sendo possível o bloqueio, desbloqueio, cancelamento e reversão de benefício.

Como se pode perceber através do exposto, o PBF envolve amplo e complexo sistema, cujo gerenciamento é de responsabilidade direta do gestor local.

O MDS repassa aos Estados e municípios recursos para a gestão do PBF e do CADÚNICO por meio do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E) e do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), que é um indicador utilizado para medir a qualidade da gestão do local. O recurso para o município é repassado diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), podendo ser utilizado nas ações socioassistenciais direcionadas às famílias beneficiárias, bem como na estruturação dos serviços a serem ofertados, tais como:

- gestão de condicionalidades;
- gestão de benefícios;
- acompanhamento das famílias beneficiárias;
- cadastramento de novas famílias;
- atualização e revisão das informações contidas na base de dados do CadÚnico;
- implementação de programas complementares ao PBF nas áreas de:
 - alfabetização e educação de jovens e adultos;
 - capacitação profissional;
 - geração de trabalho e renda;
 - acesso ao micro-crédito produtivo orientado; e
 - desenvolvimento comunitário e territorial, entre outras.
- Atendimento às demandas relacionadas à fiscalização do PBF. (BRASILIA, 2013).

O cálculo dos valores a serem repassados pelo IGD-M se dá por meio de quatro fatores:

1. **Fator de Operação:** é a média aritmética das seguintes variáveis:
 - a. qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único (taxa de cobertura de cadastros);
 - b. atualização da base de dados do Cadastro Único (taxa de atualização de cadastros);
 - c. informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação (taxa de crianças com informações de frequência escolar);
 - d. informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde (taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde).
2. **Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**, que expressa se o município aderiu ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS);
3. **Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M**, que indica se o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social registrou no SUASWEB a

comprovação de gastos apresentada ao Conselho Municipal de Assistência Social.

4. Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que indica se este colegiado registrou no SUASWEB a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do Fundo Municipal de Assistência Social. (BRASILIA, 2011, p. 5).

Para receber o IGD, o município precisa ter aderido ao SUAS, estar em dia com sua prestação de contas devidamente aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e não ter atingido índice de cálculo inferior a 0,55. O índice de cálculo atingido pelo município é multiplicado pelo valor de R\$2,50 por família beneficiária do PBF incluída na folha de pagamento do mês anterior ao de referência.

A prestação de contas do IGD-M deve ser registrada pelo município no SUASWEB³ e ser devidamente analisada e aprovada pelo CMAS, que deve acompanhar o desenvolvimento das ações do Programa, caso o município não tenha instituído a Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família (ICS do PBF)⁴.

O gestor municipal do PBF e do CADÚNICO é indicado pela administração municipal e tem a atribuição de articular as áreas de saúde, educação e assistência social, viabilizando a gestão local do Programa.

Entre outras ações, compete ainda ao gestor local a articulação intersetorial para realização das ações complementares a serem ofertadas às famílias. Além de articular serviços com a área de educação e saúde que sejam de qualidade, possibilitando o acesso das famílias a direitos básicos, garantindo o cumprimento das condicionalidades.

Compete aos municípios o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, preferencialmente àquelas que estejam em descumprimento de condicionalidades, seja pela ausência dos filhos à Escola, ou pelo não acompanhamento da saúde. O acompanhamento é realizado através dos CRASs e CREAS, com a identificação dos motivos que geraram o descumprimento e desenvolvimento de ações que contribuam para sua superação.

³ SUASWEB é o sistema de gestão online do SUAS disponibilizado pelo MDS e parte da Rede SUAS.

⁴ Compete a ICS do PBF a fiscalização do Programa, através do acompanhamento da gestão local e do desenvolvimento das ações, porém, sua criação é opcional, podendo o município delegar essa função ao CMAS.

As atividades complementares ofertadas, como grupos socioeducativos e Programas Complementares, devem possibilitar a superação da situação de vulnerabilidade em que vivem, rompendo com o círculo da pobreza e garantindo uma melhor qualidade de vida para as gerações futuras.

A Comissão Intergestores Tripartite (CIT), através da Resolução CIT nº. 07, de 10 de setembro de 2009, que trata do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), define procedimento para a gestão integrada entre os entes federados dos serviços socioassistenciais e transferência de renda.

Entre outras ações, o Protocolo de Gestão corresponsabiliza a união, Estados, municípios e Distrito Federal e pactua os procedimentos para garantir oferta prioritária de serviços socioassistenciais para os indivíduos e famílias, incluindo-se a isso as beneficiárias do PBF.

Embora a inclusão das famílias não seja realizada diretamente no município e o Programa Bolsa Família tenha parâmetros próprios, definidos nacionalmente, compete ao município o desenvolvimento do Programa em seu território, com o acompanhamento das famílias e definição de ações, de acordo com as características próprias encontradas nesse espaço.

Compete ao gestor local, conjuntamente com sua equipe, com base em um diagnóstico claro da realidade, a definição de diretrizes para o PBF, de forma propositiva. É necessária a articulação da equipe do Programa Bolsa Família e gestor com os Centros de Referência da Assistência Social (CRASs).

Os CRASs são hoje a porta de entrada para a assistência social e têm, entre suas atribuições, o acompanhamento das famílias do PBF dentro de seu território de abrangência.

Pesquisa realizada por Silva e Lima (2010), em vários Estados (nas capitais e municípios), demonstrou que os municípios não dispõem de equipe técnica suficiente para o desenvolvimento do Programa Bolsa Família, que possibilitasse um acompanhamento sistemático e adequado para as famílias beneficiárias.

Ainda de acordo com a pesquisa, a estrutura física disponibilizada não atende a necessidade do Programa.

Como sabemos, o Bolsa Família é um Programa que abrange um universo grande de famílias e existem municípios que disponibilizam apenas um assistente social para o acompanhamento das beneficiárias, inviabilizando, assim, seu

desenvolvimento de acordo com seus princípios estabelecidos e o pactuado pela CIT.

Se o município não tem uma diretriz definida para o Bolsa Família e não estabelece as prioridades, isso provoca um rebatimento direto, não só no trabalho do profissional de Serviço Social, mas de toda a equipe técnica envolvida, comprometendo o alcance dos objetivos e a oferta de serviços com qualidade, de forma a garantir, de fato, a proteção social à população atendida, com a superação da situação de vulnerabilidade identificada.

Some-se a isso, a precarização do trabalho, fruto da correlação de força existente hoje dentro do sistema neoliberal e que atinge diretamente também o trabalhador do SUAS, seja em relação a falta de recursos humanos, materiais e/ou financeiros.

Portanto, uma questão relevante a ser destacada quando se problematiza a situação do *trabalho e dos trabalhadores* na assistência social é que não se trata apenas de questões relacionadas à *gestão do trabalho*, mas fundamentalmente dos modos de organização do trabalho na sociedade capitalista contemporânea, e das condições concretas em que se realiza, particularmente nas políticas sociais, que, como a assistência social, tiveram um grande crescimento nesses últimos anos.

Nesse contexto é preciso observar também que a reforma neoliberal do Estado brasileiro implantada no governo FHC trouxe com ela intensa campanha ideológica de desconstrução do Estado e de “tudo que é estatal”, acompanhada da *satanização* do Estado e *supervalorização* do mercado e de “tudo que é privado” nos âmbitos federal, estadual e municipal, atingindo duramente as condições e relações de trabalho nos espaços governamentais. (RAICHELIS, 2010, p. 763).

Uma questão que se coloca, diz respeito ao rebatimento que a prática profissional pode e deve ter na gestão do Programa Bolsa Família, bem como da própria política de assistência social, contribuindo para seu aprimoramento, uma vez que o assistente social é o profissional que está diretamente ligado a execução do Programa e com a atribuição de acompanhar as famílias beneficiárias.

CAPÍTULO 3 GESTÃO LOCAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – LINS/SP

3.1. Caracterização do município de Lins

O município de Lins teve sua origem ligada à construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (NOB). Situa-se na região oeste do Estado de São Paulo, a 455 km da capital. Limita-se ao norte com os municípios de Guaíçara e Sabino, ao sul com Guaimbê e Cafelândia, a leste com Sabino e Cafelândia e a oeste com Guaíçara e Getulina.

As divisas municipais são bem definidas com esses municípios, não existindo problemas de questão fundiária ou histórica. Existe um consórcio entre os municípios, conhecido como Frente Intermunicipal dos Prefeitos da Média Noroeste (FIPREM).

É um município de médio porte, com uma área de unidade territorial de 571,44 Km², segundo dados do IBGE e SEADE, sendo que a área urbana corresponde a 53,16 Km², totalizando 9%, enquanto os 91% restantes são de área rural.

O número total de habitantes é de 71.432 (setenta e um mil, quatrocentos e trinta e dois mil), de acordo com dados do IBGE. Apesar da grande concentração de área rural, 835 (Oitocentos e trinta e cinco) habitantes, 1,2% apenas residem na zona rural e 70.597 (Setenta mil, quinhentos e noventa e sete), 98,8% se encontram na zona urbana.

A maioria da população, 36.751 (trinta e seis mil, setecentos e cinquenta e uma) habitantes são mulheres entre 25 e 54 anos. Os homens em sua maioria estão entre 20 e 54 anos e constituem 34.681 (Trinta e quatro mil, seiscentos e oitenta e um) habitantes.

Parte significativa da população é afro descendente, embora, de acordo com os dados do IBGE, a denominação demonstre que a grande maioria não se reconhece como tal, já que apenas 4.384 (Quatro mil, trezentas e oitenta e quatro) pessoas se identificam como negras; 20.289 (Vinte mil, duzentas e oitenta e nove) se consideram pardas.

A economia do município depende da produção agrícola temporária, predominantemente da cana de açúcar, com a presença de uma Usina de álcool

combustível. Na produção permanente predomina a produção de laranja e em menor escala manga e abacate, seguida em menor número pelo café e borracha. Na agropecuária há produção de gado, principalmente de corte, tendo sido considerada no passado a maior bacia leiteira da região.

O município sobrevive, ainda, do comércio e de poucas indústrias, sendo a de maior porte o Frigorífico que compõe um grupo empresarial que atua também com couro, higiene e limpeza e equipamentos de proteção (EPI).

A arrecadação própria do município é baixa, ficando a receita per capita em torno de R\$75,62, sendo um dos municípios com pior índice na área financeira.

Lins é conhecida como cidade das Escolas pela quantidade de estabelecimentos de ensino que existem no município, não só de nível médio, como também pelas instituições de ensino superior que somam três, divididas nas áreas de humanas e exatas com a oferta de cursos variados. Tal realidade atrai grande fluxo de estudantes diariamente de municípios vizinhos e/ou de pontos mais distantes do Estado, bem como de outras regiões do país, criando uma rede de serviços necessária ao atendimento dessa demanda em vários aspectos.

Em relação à renda, de acordo com dados de 2008 do IBGE, 436 (Quatrocentos e trinta e seis) domicílios possuem rendimento de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; 2.261 (Dois mil, duzentos e sessenta e um) têm rendimento de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ salário mínimo; 6.491 (Seis mil, quatrocentos e noventa e um) de $\frac{1}{2}$ a 01 salário mínimo; de 01 a 02 salários mínimos são 7.514 (Sete mil, quinhentos e quatorze) domicílios. A pesquisa aponta ainda 677 (Seiscentos e sessenta e sete) domicílios sem rendimento.

O que totaliza um universo de 17.379 (Dezessete mil, trezentos e setenta e nove) habitantes com rendimento que varia de 0 a 2 salários mínimos – cerca de 24% da população.

3.1.1. A assistência social no município

A gestão da assistência social, até o ano de 2009, era feita através da Coordenadoria Municipal da Promoção Social (COMDAPS), que estava ligada orçamentariamente ao gabinete do prefeito municipal.

Embora sendo uma Coordenadoria, o status político e a estrutura operacional era de Secretaria, tendo o coordenador autonomia no desempenho de suas funções.

Operacionalmente, a Coordenadoria estava estruturada em cinco diretorias: Administrativa; Infância e Adolescência; Programas e Projetos da Rede Pública; Programas e Projetos da Rede Privada; Habitação e Desenvolvimento Urbano.

No início da segunda gestão da prefeita anterior (1997/2000 e 2001/2004), por solicitação da então Coordenadora da Promoção Social e técnica da área, a Diretoria de Habitação foi transferida para o setor de obras do município. Porém, ao assumir a administração municipal, o novo prefeito (2005/2008 e 2009/2012) recolocou a Habitação dentro da Assistência Social, configurando um retrocesso na administração municipal por se tratar de políticas sociais distintas.

No ano de 2009, após um longo processo de cobrança por parte dos técnicos que compõem a equipe técnica e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social, porém, a estrutura existente foi mantida, mesmo com cobrança e estabelecimento de prazo pelo CMAS para adequação à PNAS/2004. A única alteração se deu com relação à Diretoria de Habitação, que passou a Diretoria de Habitação e Interesse Social (DHIS), pela necessária adequação à política habitacional, o que acabou por servir de justificativa para sua permanência na Secretaria de Assistência Social.

A alteração de Coordenadoria para Secretaria, na verdade, se deu mais em função da necessidade para possíveis cofinanciamentos do que pela compreensão da importância de adequação do serviço ao estabelecido pela PNAS/2004 e NOB/SUAS - 2005. Prova disso foi a manutenção da estrutura fragmentada que organizava os programas, projetos, serviços e benefícios por segmento⁵.

Lins optou, desde o início da implantação do SUAS, pela gestão plena da assistência social, portanto, assumindo a gestão da proteção social básica e especial. Assim sendo, no ano de 2006 foram implantados dois Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), em cumprimento da agenda estabelecida pela NOB/SUAS-2005, porém, sem que a equipe mínima exigida estivesse completa, realizando constantes adequações em seu quadro, bem como no espaço físico. Posteriormente, no início de 2012, foi implantado o terceiro CRAS no município.

A NOB/SUAS estabeleceu que os municípios de médio porte em gestão plena, como é o caso de Lins, deveriam implantar no mínimo dois CRAS para até 5.000

⁵ A alteração na estrutura organizacional, de acordo com os níveis de proteção social estabelecidos pela PNAS/2004, só se realizou com a mudança para a atual administração municipal.

famílias referenciadas para cada um⁶, com uma equipe mínima de referência composta por:

4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.

4 técnicos de nível médio. (BRASILIA, 2009, p. 19)

Além de ter um coordenador, de nível superior, concursado e “com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.” (BRASILIA, 2009, p. 19).

O valor do PAIF repassado ao CRAS é de R\$9.000,00 (Nove mil reais) por mês, somando R\$118.000,00 (Cento e dezoito mil reais) em 2012. Lins recebe dois PAIFs, uma vez que um dos CRAS não está regularizado, o que somou R\$236.000,00 (Duzentos e trinta e seis reais) repassados ao município para desenvolvimento das ações com famílias residentes nas áreas dos CRASs.

Lins dispõe de um Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) implantado no ano de 2010, que tem referenciado, hoje, cento e sessenta e nove famílias que se encontram em situação de risco por serem vítimas de violência doméstica, em situação de rua, e/ou por terem adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, pessoas em situação de abandono, além de outras situações.

Os valores repassados ao município através do PAEF para o desenvolvimento das ações do CREAS é de R\$10.300,00 (dez mil e trezentos reais) ao mês e totalizaram R\$123.600,00 (Cento e vinte e três mil e seiscentos reais).

No caso de Lins, como aconteceu com os CRASs, a equipe mínima de referência do CREAS foi sendo gradativamente composta, assim como a adequação do espaço físico, não estando ainda em acordo com o estabelecido: um advogado contratado; duas assistentes sociais, sendo uma a coordenadora; dois profissionais de psicologia; quatro educadores sociais com nível médio; uma auxiliar administrativa; uma funcionária de serviços gerais; uma estagiária de Serviço Social e uma de administração.

A NOB-RH/SUAS estabeleceu como equipe mínima de referência para o CREAS: um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado,

⁶ **FAMÍLIA REFERENCIADA:** é aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados. A unidade de medida “família referenciada” é adotada para atender situações isoladas e eventuais relativas a famílias que não estejam em agregados territoriais atendidos em caráter permanente, mas que demandam do ente público proteção social. (BRASILIA, 2009, p. 64).

quatro profissionais de nível superior ou médio para abordagem dos usuários e dois auxiliares administrativos.

A orientação do MDS é que a equipe de referência do CRAS e CREAS seja composta por profissionais concursados, evitando a rotatividade dos técnicos para possibilitar a continuidade e eficácia dos programas, projetos e serviços ofertados e a não interrupção dos vínculos estabelecidos. Além de garantir o processo de capacitação continuada.

Outro compromisso da agenda diz respeito a estruturação do atendimento e acompanhamento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), com elaboração do Plano de Inserção e Acompanhamento, além da estrutura física necessária.

O BPC atualmente conta com uma assistente social que faz o acompanhamento do Benefício e uma estagiária de Serviço Social. Além do BPC, a profissional em questão realiza o acompanhamento de dois grupos de idosos e acumula a função de secretária executiva do CMAS.

Os beneficiários do BPC somam em Lins 973 pessoas – 478 pessoas com deficiência (PCD) e 495 idosos. Os valores transferidos diretamente aos beneficiários somaram R\$675.796,90 (Seiscentos e setenta e cinco mil, setecentos e noventa e seis reais e noventa centavos) ao mês em 2012.

Na proteção social básica, além dos CRASs e Grupo de Convivência para Idosos, o município conta com o Programa Bolsa Família, Programa Renda Cidadã, Programa de Garantia de Renda Mínima - os três de transferência direta de renda. Conta também com o Projeto Renascer, que tem como objetivo atender crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, cujo perfil não lhes permitia serem aceitos pelas demais entidades sociais, por estarem fora da Escola, entre outros motivos, como uso de drogas.

Conta também com o Programa Ação Jovem do governo estadual, de transferência de renda do governo estadual, com o objetivo de incentivar o retorno e/ou permanência na Escola de adolescentes e jovens de 15 anos a 24 anos, cuja renda familiar não seja superior a meio salário mínimo. O acompanhamento do Programa é realizado por uma pedagoga e uma educadora social.

Na proteção social especial de média complexidade, além do CREAS existe a Central de Atendimento à População que realiza o atendimento emergencial através

da concessão benefícios eventuais⁷ como alimentação, pagamento de contas de água e luz, passagens, etc. Na realidade, a Central oscila entre a proteção básica e especial devido à demanda que atende, inclusive população de rua e/ou itinerantes. Compõem seu quadro: uma assistente social, um guarda municipal e três estagiárias de Serviço Social.

Uma questão que abriu debate dentro da Secretaria de Assistência Social foi a necessária transição da Central de Atendimento à População para CRAS, porém, isso não aconteceu.

Outro serviço criado no ano de 2011 foi o Disque Idoso com o objetivo de receber denúncias de casos de violência contra pessoas idosas. O serviço é fruto da crescente demanda no município e realiza o atendimento e encaminhamento dos casos de idosos vítimas de violência, maus tratos e/ou negligência, contando com uma assistente social contratada e uma estagiária de Serviço Social.

Na proteção social especial de alta complexidade, o município executa a medida protetiva de acolhimento institucional (Abrigo) e o serviço foi considerado em desacordo com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e com as Normas Técnicas para Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, de acordo com o parecer do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

A rede socioassistencial do município conta também com oito entidades que ofertam serviços de proteção social básica, três de proteção social de média complexidade e três na proteção social de alta complexidade.

3.1.1.1 Os Centros de Referência da Assistência Social

Como mencionamos, Lins possui atualmente três CRASs:

- CRAS “Irmã Beatriz Helena de Barros Leite – localizado no Parque das Américas e abrangendo os oito Bairros e/ou Vilas circunvizinhas: Vila

⁷ O município de Lins ainda não tem feito a regulamentação dos benefícios eventuais. A Resolução nº. 212, de 19 de outubro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social, estabeleceu os critérios orientadores para a regulamentação e provisão de benefícios eventuais, determinando prazo de doze meses para que os municípios fizessem a regulamentação necessária.

Santa Terezinha, Jardim das Paineiras, Bairro do Rebouças, Jardim Primavera, Jardim União, Jardim Bandeirantes, Parque dos Trabalhadores e Parque das Américas. Os Bairros que compõem essa área de abrangência são mais antigos. Trata-se de uma área periférica e muito pobre da cidade.

Alguns desses Bairros são discriminados pela característica de seus moradores, origem e pela região em que se localizam, além de carregarem o estigma do tráfico de drogas.

De modo especial, a Vila Santa Terezinha traz consigo o estigma do tráfico e também de ser violenta e seus moradores são discriminados, relatando dificuldade inclusive para conseguir trabalho. Porém, a Vila possui características bem definidas, uma vez que o espaço geográfico possibilita isso, além de possuir um histórico de luta e embate político contra as condições de vida cotidiana existentes em seu território.

O Bairro do Rebouças e Parque das Américas são os mais antigos, com tradição musical muito forte por causa da Escola de Samba do Bairro, que era a mais tradicional da cidade. A localidade era discriminatoriamente conhecida como “Planeta dos Macacos” pela predominância da população negra. Traz uma história de rivalidade com outras regiões da cidade, situação essa já modificada hoje, inclusive pela atuação integrada da assistência social nos Bairros.

A equipe de referência é composta por: 03 assistentes sociais, sendo uma coordenadora; 01 psicólogo; 01 educadora social; 01 agente administrativa contratada; 02 serventes; 03 estagiárias de Serviço Social e 01 estagiária administrativa.

Dentre suas atribuições:

- Desenvolve o Programa Renda Cidadã, com reuniões quinzenais;
- realiza acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, principalmente as que estejam em descumprimento de condicionalidades. Para isso foi criado o Grupo do SICON, com reuniões quinzenais. Foi estipulado que a família deve obrigatoriamente freqüentar as reuniões para permanecer em acompanhamento no SICON.
- acompanhamento dos beneficiários do BPC;

- Grupo de Convivência para Idosos;
- grupo de crianças e adolescentes.

Nas atividades ofertadas está a Oficina de Dança do Ventre, de Fristep (semelhante a dança de rua), de Artesanato, Corte e Costura e a Brinquedoteca. A oficina de Corte e Costura é mantida com recurso do Renda Cidadã, a Brinquedoteca com o Piso Básico Variável II⁸, o restante é mantido com recursos do PAIF. Os equipamentos de corte e costura (maquinário e parte do material utilizado) foi adquirido através de recurso federal.

O prédio é próprio, porém, não dispõe da infra - estrutura necessária para o desenvolvimento de todas as atividades, utilizando para algumas Oficinas e Reuniões outro prédio próximo, (antiga instalação do CRAS), denominado de Anexo.

- CRAS “Antônio Nunes Fernandes „Toninho Casavéia”” – localizado no Bairro José Dias dos Santos, abrange sete Bairros circunvizinhos: Bairro Ulisses Guimarães, Jardim do Sol, Bairro dos Comerciantes, Bairro Teisuke Kumassaka, Jardim Tangará, Jardim Santa Maria, Bairro José Dias dos Santos.

A região é formada por Bairros mais novos, com uma população diversificada. Apesar de ser periférica, a localidade forma um “miolo” onde estão os Bairros mais pobres e com histórico de consumo e tráfico de drogas e violência.

A equipe de referência é composta por: 03 assistentes sociais, sendo uma coordenadora; 01 educadora social; 01 agente administrativo; 01 servente; 01 estagiária de Psicologia, 03 de Serviço Social e 01 estagiária administrativa. O psicólogo pediu exoneração do cargo recentemente.

Dentre suas atribuições:

- Desenvolve o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima;
- realiza acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF;
- acompanhamento dos beneficiários do BPC;

⁸ O Piso Básico Variável II é para cofinanciamento de serviços de convivência para crianças, adolescentes e idosos no território do CRAS.

- Grupo de Convivência para Idosos;
- oficina socioeducativa para crianças e adolescentes.

Nas atividades ofertadas está a Oficina de Capoeira, Corte e Costura e a Brinquedoteca. A Brinquedoteca é mantida com o Piso Básico Variável II e o restante com recursos do PAIF.

O prédio onde está instalado é o antigo prédio da Associação de Moradores do Bairro José Dias dos Santos, tendo passado por diversas adequações para atender as necessidades do CRAS. O prédio em questão, nunca chegou a ser utilizado pela referida Associação, permanecendo em situação de abandono e sendo depredado, até ser recuperado e utilizado pelo município.

- CRAS São João: localizado no Bairro do Ribeiro e abrangendo toda a região, que é a mais populosa e extensa do município de Lins. Nessa área está localizada a antiga Estação da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (NOB), que deu origem ao município de Lins e cujas casa foram ocupadas, estando hoje em processo de regularização. É uma região formada por Bairros pobres, nela se localiza o Parque Ferroviário, Vila São João e Bairro Ermílio Lopes (Conjunto habitacional construído com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e que atendeu cem famílias que residiam no Parque Ferroviário).

A região da Vila São João e Parque Ferroviário carregam o estigma de serem a maior região de tráfico de drogas e violência de Lins e por ter sido zona de prostituição, pois até o ano de 1990 existiam os prostíbulos. A zona de prostituição foi fechada por determinação judicial, não solucionando o problema, apenas transferindo-o para outra localidade pertencente ao município vizinho e bem próximo a Lins.

A prostituição é uma realidade visível na cidade, uma vez que é possível encontrar mulheres e homossexuais em ruas centrais à espera de clientes. Apesar disso, o município não dispõe de serviço socioassistencial e/ou programa para atendimento dessa população.

A Vila São João, assim como a Santa Terezinha, historicamente tem seus moradores discriminados e parte da população linense tem medo de frequentar o mesmo. Este também apresenta característica bem

definida, com identificação dos moradores pelo Bairro e com histórico de luta e embate político contra as condições de vida cotidiana.

O CRAS São João foi implantado no início de 2012 como resposta a cobranças que vinham ocorrendo por movimentos sociais que envolviam moradores do Bairro. Porém, foi instalado em prédio alugado e a estrutura física é inadequada para o atendimento, além de não contar com a equipe mínima de referência completa e recurso orçamentário. Apesar de ter sido inaugurado como CRAS, tem sido denominado como Núcleo de Atendimento.

Sua equipe está composta por 02 assistentes sociais, sendo uma a coordenadora; 01 psicóloga; 01 agente social contratada; 01 educadora social; 01 contadora exercendo a função de agente administrativa; e 01 servente.

Tem em suas atribuições as mesmas dos demais CRAS, fazendo o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF e a um núcleo do Programa Renda Cidadã formado por famílias residentes na Vila São João. Será iniciado o acompanhamento dos beneficiários do BPC.

Oferta Oficinas de Dança do Ventre, Educação Física e Artesanato, mantidas com recursos provenientes de fontes diversas.

3.1.2. Os programas de transferência direta de renda

O município de Lins conta com quatro Programas de Transferência Direta de Renda: Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – municipal; Programa Renda Cidadã – estadual; Programa Ação Jovem - estadual; e Programa Bolsa Família – federal.

O Programa Ação Jovem está centralizado na Secretaria de Assistência Social do município. O período de permanência estabelecido pelo Programa é de doze meses, podendo ser prorrogado por até trinta e seis meses, de acordo com o estabelecido pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. O valor do benefício transferido diretamente aos jovens e adolescentes é de R\$80,00 mensais.

O Programa estabelece como condicionalidade: a frequência escolar semestral mínima de 75%; não reprovação escolar; participação em atividades

complementares ofertadas pelo município, que poderá estipular uma frequência mínima a ser cumprida; e realização de pré-natal no caso de adolescentes e/ou jovens gestantes. Em caso de descumprimento das condicionalidades, o adolescente e/ou jovem, pode ser excluído do Programa.

O município de Lins realiza reuniões periódicas com os beneficiários e oferta atividade complementar de computação, em parceria com o Curso de Informática da Fundação Paulista de Tecnologia e Educação – UNILINS. O município estabeleceu que aquele que tiver três faltas nas reuniões ou no curso será desligado do Programa.

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima foi criado em Lins através da Lei nº. 3.942, de 05 de dezembro de 1996, com o objetivo de atender famílias com filhos e/ou dependentes de até quatorze anos de idade, em situação de risco, com renda mensal inferior a dois salários mínimos, ou renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo. Essa Lei foi regulamentada através do Decreto nº. 5.479, de 09 de abril de 1999.

A Lei nº. 4.251, de 15 de julho de 1999 alterou dispositivo em relação ao cálculo do benefício, que foi alterado novamente pela Lei nº. 4.565, de 20 de fevereiro de 2003.

Inicialmente foram atendidas pelo Programa trinta famílias e o benefício transferido podia chegar a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, de acordo com os critérios estabelecidos. Eram desenvolvidas atividades socioeducativas e de geração de renda com as famílias.

Com base na proposta do Senador Eduardo Suplicy, o município instituiu, através da Lei nº. 4.407, de 07 de maio de 2001, o Programa de Garantia de Renda Mínima. O objetivo do Programa era o atendimento de famílias com crianças e/ou adolescentes entre seis e quinze anos de idade, com renda per capita de até R\$90,00, condicionado à frequência escolar de 85%. Dessa forma, buscava-se o incentivo e à viabilização da permanência das crianças e/ou adolescentes na Escola, através de ações socioeducativas.

O Programa é desenvolvido pelo CRAS “Antonio Nunes Fernandes „Toninho Casavéia”” que realiza o acompanhamento das famílias e desenvolve trabalho socioeducativo com reuniões semanais, com temas pré-estabelecidos. Também é desenvolvido Curso de Economia Doméstica, em parceria com a UNILINS.

Quando da inclusão no Programa, é estabelecido com a família um plano de metas e aplicação do recurso, direcionado para a realização de melhorias habitacionais.

São atendidas vinte e cinco famílias e o valor dos benefícios variam de R\$190,00 a R\$370,00. A proposta era aumentar o número de famílias atendidas na proporção de cinco ao ano, isso não tem ocorrido devido à ausência de orçamento suficiente para o desenvolvimento do Programa.

O Programa Renda Cidadã, implantado pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) – atual Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) - do Estado de São Paulo consiste em:

- Transferência de renda às famílias em situação de risco pessoal e social, no valor de R\$ 80,00 (oitenta reais) mês;
- Repasse financeiro aos municípios, com vistas ao desenvolvimento do trabalho sócio-educativo;
- Atendimento em núcleos e ou foco – área concentradora de famílias empobrecidas, definidas como pólo de intervenção social;
- As famílias selecionadas serão beneficiadas por até 12 (doze) meses, podendo ser prorrogáveis por igual período;
- Para o município de Lins a SEADS estabeleceu o número de 90 (noventa) famílias para serem contempladas pelo programa. A seleção das mesmas foi realizada seguindo os critérios estabelecidos pelo Estado (SEADS Folder do Programa Renda Cidadã, 2008).

O Programa Renda Cidadã foi implantado durante a gestão do Partido dos Trabalhadores – PT, em coligação com o Partido Comunista do Brasil – PC do B, e Partido Democrático Trabalhista – PDT, no período de 2001/2004, através do Projeto Organização de Comunidades Auto-sustentáveis (OCAS). Seu objetivo era realizar o atendimento descentralizado através dos núcleos, possibilitando a participação da e na comunidade, como espaço de convivência, troca de experiência de vida e, principalmente, de organização e luta na garantia de direitos, de forma a possibilitar o protagonismo das famílias beneficiárias.

Os Bairros a serem instalados os núcleos foram definidos pelo maior índice de concentração de pobreza, dentro do atendimento da Coordenadoria Municipal de Assistência Social (COMDAPS), à época. Estavam entre os que apresentam maior incidência de vulnerabilidade e risco social, carregando o estigma de ser região de tráfico de drogas e por ter sido, um deles, zona de prostituição. Para a criação dos Núcleos levou-se em consideração a distribuição geográfica, para facilitar o acesso

das famílias e o desenvolvimento do trabalho da equipe técnica no acompanhamento dessas.

Foram criados três núcleos inicialmente: OCAS I – Vila Santa Terezinha; OCAS II – Vila São João/Parque Ferroviário; OCAS III – Parque das Américas e Bairros adjacentes (Jardim Bandeirantes, Jardim União, Jardim Primavera, Parque dos Trabalhadores). Posteriormente, devido à demanda apresentada foi criado o OCAS IV no Jardim Bandeirantes.

O Projeto OCAS passou a ser desenvolvido pelo CRAS “Irmã Beatriz Helena de Barros Leite”, porém, deixou de existir, sendo denominado apenas de Renda Cidadã e desenvolvido nos moldes estabelecidos pelo Estado.

O Programa atende atualmente cento e dez famílias que recebem o repasse financeiro no valor de R\$80,00 mensais. Ressaltando que a Vila São João está fora da área de abrangência do CRAS “Irmã Beatriz Helena de Barros Leite”, passando o núcleo a ser acompanhado pelo CRAS São João.

O Estado repassa ao município recurso para o desenvolvimento de ações socioeducativas e de geração de renda com as famílias. São realizadas reuniões temáticas mensalmente, sendo os temas pré - definidos e trabalhados no formato de palestras, como parte do trabalho socioeducativo.

Os cursos ofertados constituem parte do trabalho socioeducativo, tendo o objetivo de capacitação e geração de renda. Hoje são desenvolvidos cursos de artesanato em guardanapos, biscui, entre outros.

3.1.2.1. O Programa Bolsa Família

Executado no município de Lins desde sua criação pelo governo federal no ano de 2004, o Programa Bolsa Família, durante quatro anos – 2005 a 2010 – não teve o acompanhamento de uma assistente social.

O atendimento do Bolsa Família é realizado na Central de Atendimento do Programa Bolsa Família/CADÚNICO, onde é centralizada a atualização cadastral e preenchimento de novos Cadastros.

O Bolsa Família está instalado em local descentralizado geograficamente, o que dificulta o acesso das famílias. Esporadicamente o atendimento para novos cadastros fora realizado nos CRASs, sendo mantido apenas pelo CRAS São João.

O prédio onde está instalado é próprio, pertencente à Secretaria de Educação do município. As instalações são precárias e inadequadas para atendimento das famílias beneficiárias, principalmente em relação ao setor de Serviço Social.

O gestor local do Bolsa Família é o Secretário Municipal de Assistência Social, porém, a função é delegada à coordenadora do Programa, sendo que essa é concursada como educadora social.

Além da coordenadora, o quadro do BF é composto por: 01 auxiliar administrativo contratado através da Secretaria de Educação do Município, responsável pela administração do CADÚNICO; 01 professora em processo de readaptação, responsável pelo Projeto Presença; 01 merendeira em readaptação executando a função de auxiliar, porém, sua atuação não está ligada diretamente ao PBF e sim ao acompanhamento do Programa “Viva Leite”; 03 estagiárias administrativas.

O Bolsa Família, desde o ano de 2010 contava com uma assistente social que, no início de 2012, passou a prestar atendimento também no CRAS São João. No mês de agosto de 2012 foi transferida em definitivo para o CRAS, mas tendo que continuar a prestar serviço no PBF.

De acordo com o Programa, o acompanhamento das famílias beneficiárias deve ser realizado preferencialmente àquelas que estejam em descumprimento de condicionalidades. Com a oferta de atividades complementares, como os grupos socioeducativos, e de capacitação profissional através de Programas Complementares articuladamente com as demais políticas públicas, a fim de que as famílias beneficiárias possam superar a situação de vulnerabilidade em que vivem, rompendo com o círculo da pobreza.

Os recursos repassados ao município em 2012 para o aprimoramento da gestão do Bolsa Família, através do IGD-M foi em torno de R\$67.000,00 (Sessenta e sete mil reais).

De acordo com dados atualizados do MDS, constantes do Relatório de Informações Sociais⁹, o município de Lins possui 4.632 (Quatro mil seiscentas e trinta e duas) famílias cadastradas na base do CADÚNICO com perfil para o PBF. Destas, 1.480 (Um mil quatrocentas e oitenta) com renda per capita de até R\$70,00 e 2.673 (Duas mil seiscentas e setenta e três) com renda per capita de até R\$140,00.

⁹ Disponível no site do MDS: www.mds.gov.br/assistenciasocial

O valor dos benefícios repassados diretamente à família no ano de 2012 somaram R\$223.622,00 (duzentos e vinte e três mil, seiscentos e vinte e dois reais) ao mês, totalizando R\$2.394.966,00 (Dois milhões, trezentos e noventa e quatro mil, novecentos e sessenta e seis reais) no ano.

Em relação ao PBF, o número de famílias beneficiárias é de 1.873 (Um mil oitocentas e setenta e três). O município não tem o mapeamento do número de beneficiárias por área de CRAS.

Estimasse que do total de famílias beneficiárias, 310 (trezentas e dez), o que corresponde a 17%, residem na área de abrangência do CRAS “Antonio Nunes Fernandes „Toninho Casavéia””; 260 (duzentas e sessenta) - 14% - na do CRAS “Irmã Beatriz Helena de Barros Leite”. O CRAS São João é responsável pelo acompanhamento de aproximadamente 540 (Quinhentas e quarenta) – 29%.

As demais, o que corresponde a aproximadamente 753 (Setecentas e cinquenta e três) – 40% - é responsabilidade da assistente social do Programa, configurando um vasto universo de abrangência, tornando inviável um acompanhamento sistemático dessas famílias, lembrando que o setor técnico conta atualmente com uma profissional de Serviço Social, acumulando função e estando disponível uma vez por semana apenas.

Mesmo para os CRASs, considerando os serviços ofertados e demanda atendida, configura-se em uma abrangência grande, principalmente na realidade vivenciada pelo CRAS São João.

3.2. Desenvolvimento da pesquisa

3.2.1. Apresentação da metodologia e técnica de pesquisa

A pesquisa que aqui apresentamos trata do processo de gestão do Programa Bolsa Família no município de Lins e do trabalho do assistente social no Programa.

A pesquisadora partiu do princípio de que a prática profissional do assistente social pode contribuir para a gestão local, tendo a pesquisa o objetivo de analisar a gestão local e verificar se essa contribuição acontece e de que forma. Também analisar o trabalho da gestão local e sua interface com as equipes que realizam o acompanhamento com as famílias.

Por fim, a pesquisadora buscou verificar o significado do Programa Bolsa Família na vida das famílias beneficiárias, avaliando os resultados obtidos em relação a superação da situação de vulnerabilidade instalada. E quais são as ações desenvolvidas através dos Programas Complementares e atividades socioeducativas e se essas possibilitaram a superação da situação de pobreza em que se encontram as famílias beneficiárias e, caso positivo, em que grau esse processo se deu.

Acreditamos que o Bolsa Família pode desenvolver uma interface importante com a comunidade local, contribuindo com seu desenvolvimento.

Em relação ao número de famílias beneficiárias, o objetivo era saber a quantidade de famílias atendidas no período de 2004 a 2012, identificando quantas foram desligadas, permanecem e/ou retornaram, porém, não foi possível coletar essa informação, uma vez que o município não dispõe dos dados.

Para verificação da hipótese apresentada, ou seja, de que a prática profissional tem rebatimento na gestão local, foi realizada pesquisa abrangendo a área de assistência social, saúde e educação, uma vez que são responsáveis pela gestão do Programa de forma compartilhada.

Na área da assistência social, a pesquisa enfocou os núcleos de atendimento do Programa Bolsa Família, no caso os CRASs existentes no município e Programa Bolsa Família. Na Saúde foi dado enfoque às Unidades Básicas de Saúde (UBS) e unidade de atendimento do Programa Saúde da Família (PSF).

A Educação não dispõe de núcleo específico para atendimento do Bolsa Família.

Foram ouvidas na pesquisa as famílias beneficiárias que estão em acompanhamento pelos CRAS e freqüentam os grupos socioeducativos. Em relação aos técnicos que acompanham o Programa, foi entrevistada a equipe técnica dos três CRASs, equipe do Programa Bolsa Família e a equipe que realiza o atendimento nas UBSs e PSF, sendo escolhido o grupo focal para aplicação da pesquisa.

Ouvimos, também, a equipe de gestão local do Programa, a qual se configura no gestor do Bolsa Família, coordenadora do Programa, a Secretária de Saúde, Secretária de Educação, além da Diretora de Programas e Projetos da Rede Pública. A entrevista com a Secretária de Saúde e a de Educação não pode ser

realizada pessoalmente devido à demanda de trabalho das mesmas, o que inviabilizou, também, a realização do grupo focal.

A técnica responsável pelo acompanhamento no Programa Bolsa Família e CRAS São João não foi ouvida já que é a atora deste trabalho.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental considerando a aproximação teórica com o tema: estudos que contribuíram na fundamentação teórica com o objeto de pesquisa; dados e informações sobre o município; e sobre os Bairros abrangidos.

A pesquisa de campo foi aplicada do mês de agosto a dezembro de 2012.

Foram ouvidas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família acompanhadas pelo CRAS “Antônio Nunes Fernandes „Toninho Casavéia””, CRAS “Irmã Beatriz Helena de Barros Leite” e CRAS São João, totalizando dezenove. As entrevistas foram realizadas em dias de reunião agendada por cada CRAS.

No CRAS “Antonio Nunes Fernandes” das 09 famílias presentes, apenas 04 participaram.

A entrevista com a coordenadora do PBF foi realizada à parte para não influenciar os demais. Um dos membros da equipe recusou ser entrevistado, portanto, além da coordenadora, foi entrevistada apenas mais uma componente da equipe.

Para entrevista com as famílias e equipe dos CRASs foi utilizado o grupo focal. Realizamos entrevista individualizada com o gestor do Bolsa Família e Secretário da Assistência Social, Secretária da Educação do município, Secretária da Saúde e Diretora de Programas e Projetos da Rede Pública – Diretoria na qual está ligado o PBF.

Na área da Saúde, foram entrevistadas as enfermeiras das Unidades Básicas de Saúde e Programa Saúde da Família, assistentes sociais e agentes comunitárias de saúde.

Lins possui cinco Unidades Básicas de Saúde (UBS) e uma unidade do Programa Saúde da Família (PSF). Conseguimos realizar a entrevista em três UBSs e no PSF. Em uma das Unidades não obtivemos retorno quanto a autorização para a realização da entrevista.

Em outra, por solicitação da enfermeira, devido à demanda de trabalho, foi deixado o roteiro de entrevista para que ela mesma aplicasse com as agentes

comunitárias, bem como respondesse. Porém, não obtivemos retorno em tempo hábil, o mesmo ocorrendo com a assistente social. O PSF não tem assistente social.

Mesmo nas unidades em que a pesquisa foi realizada, duas enfermeiras não responderam alegando desconhecer e/ou terem poucas informações sobre o Programa. No que diz respeito a assistente social, uma também solicitou que fosse deixado o roteiro para ser respondido e não obtivemos retorno.

Dessa forma, não conseguimos obter um quadro geral do Bolsa Família na área da Saúde.

As assistentes sociais das UBSs são contratadas através de convênio da Prefeitura com a Santa Casa de Lins para prestação de serviço para o município.

As agentes comunitárias de saúde também são contratadas através de convênio com entidade privada, com recursos provenientes do Programa de Agentes Comunitários do Ministério da Saúde.

Com as agentes comunitárias de saúde foi utilizado o grupo focal. Com as enfermeiras e assistentes sociais a dinâmica de trabalho das unidades e disponibilidade pessoal de cada um/uma dificultou o agrupamento para aplicação das entrevistas, sendo também individual.

Ao todo, foram entrevistados na área da Saúde dois assistentes sociais, três enfermeiras responsáveis pelo Programa de Agentes Comunitárias de Saúde (PACS) e 29 agentes comunitárias de saúde. Uma das enfermeiras entrevistadas estava como responsável pelo acompanhamento do PBF, em substituição da enfermeira encarregada que estava de licença gestante.

No nosso universo de pesquisa foram entrevistadas 69 pessoas.

3.2.2. Apresentação e análise da pesquisa

3.2.2.1. Sobre o Bolsa Família

Como ponto inicial da pesquisa, solicitamos a todos os participantes para que fizessem uma avaliação do Programa Bolsa Família. Questionamos, também, a opinião dos entrevistados sobre as condicionalidades do Programa.

A maioria dos entrevistados não vê o Bolsa Família como possibilidade de superação da situação de vulnerabilidade em que vivem as famílias.

Na visão de dois técnicos que compõem as equipes dos CRASs, o Programa Bolsa Família tem um viés assistencialista, sendo visto ainda pelas famílias como um favor, o que acaba lhe dando uma conotação de ser um Programa estabelecido com fim eleitoral. A maioria avaliou que o Programa não tem conseguido garantir o acesso a direitos sociais. Uma das equipes verbalizou ser preciso uma cobrança maior das famílias para que haja uma participação efetiva para que se possa desenvolver atividade afim de estabelecer com elas uma melhor forma de aplicação do dinheiro.

Porém, reconheceram ser um Programa que, embora não atinja os objetivos estabelecidos, atende emergencialmente a necessidade dessa população, ao passo que, em muitos casos, se configura como a única renda da família, e/ou a mais significativa.

Alguns técnicos verbalizaram ainda ser necessário um acompanhamento mais sistemático das famílias, principalmente com as que estão em descumprimento de condicionalidades e que isso não tem sido possibilitado. Tendo ficado a avaliação dos técnicos sobre o Programa em questões mais operacionais.

Consideraram que as condicionalidades como sendo necessárias, porém, sendo preciso que se faça uma avaliação maior a respeito, pois, no caso da Educação as famílias não estão tendo seu acesso garantido a essa política. Na opinião da maioria a frequência não basta como indicativo, fazendo necessária a avaliação do rendimento escolar. Uma das equipes disse ser preciso que aconteça uma melhora na qualidade da Educação, com professores capacitados e que sejam agentes de transformação.

Disseram também que um fato que se fez presente é a resistência que algumas Escolas oferecem para aceitar e manter matriculados adolescentes considerados como “problema”. O CRAS “Antônio Nunes Fernandes” relatou mapeamento junto às Escolas dos adolescentes com dificuldades do cumprimento das condicionalidades e dos motivos que os levaram a isso, na tentativa de buscar solução conjunta com a rede de ensino. Porém, os técnicos se queixaram da ausência da gestão do Bolsa Família nesse processo de articulação. Avaliaram que existem ações que extrapolam a função e capacidade de intervenção dos técnicos sendo preciso o estabelecimento de uma interface entre o Bolsa Família, educação e técnicos dos CRASs, o que seria papel da gestão do Programa.

De forma geral, foi avaliada a necessidade de que se avalie o rendimento escolar, como forma de garantir que crianças e adolescentes tenham uma educação melhor. Porém, a minoria apenas questionou a situação da educação, que não tem oferecido condições objetivas para garantir, não apenas a permanência na Escola, mas uma educação de qualidade, possibilitando não só o aprendizado das letras, mas a formação cidadã.

Lins não tem oferecido possibilidade para que a população adulta retorne aos estudos, uma vez que mantém o curso de Educação de Jovens e Adultos (EJA) apenas de 1^a. a 4^a. série. Muitas famílias beneficiárias se queixam da dificuldade de continuar os estudos e concluir o ensino fundamental e médio.

Na visão dos técnicos dos CRASs, as condicionalidades são uma forma das famílias terem acesso a direitos como saúde e educação, mesmo que condicionadas a tal.

Os profissionais relataram a necessidade de ampliação das condicionalidades, incluindo o estudo dos pais, aliado a capacitação profissional. Também da necessidade de que se crie condicionalidades na assistência social para que as famílias freqüentem as atividades socioeducativas propostas. A equipe de um dos CRASs disse ter dificuldade para conseguir trabalhar sem o estabelecimento de condicionalidades na assistência social.

No que diz respeito às condicionalidades da Saúde, de forma geral, foram avaliadas positivamente, principalmente pelo aumento do acompanhamento da saúde, com a realização do Papanicolau, vacinação das crianças e pré – natal. Sendo esse, também, o relato dos profissionais da Saúde entrevistados que realizam diretamente esse acompanhamento.

Em relação à equipe do Programa Bolsa Família, a entrevistada se colocou como sendo a favor do Programa e com a diretriz estabelecida por este, que é a distribuição de renda, entendendo ser esse um dos papéis do Estado, diminuindo, dessa forma, as desigualdades sociais. Embora ache que apenas o Programa Bolsa Família não seja suficiente para atingir esse objetivo.

No que diz respeito às condicionalidades, as vê como necessárias, porém, existe uma dificuldade muito grande para que os pais entendam a importância da frequência escolar dos filhos. Avalia que, em relação à saúde, o período aberto para que se faça o acompanhamento é muito curto, pois poderia ser feito o ano todo, ao invés de semestralmente pelo período de quinze dias apenas.

A equipe de gestão local avaliou o Bolsa Família como sendo importante para a superação da situação de pobreza em que se encontram as famílias e para o rompimento do ciclo de pobreza, conforme fala da Secretária de Educação. Essa, também vê as condicionalidades como importantes no acesso a direitos básicos e seu cumprimento deve ser entendido pelas famílias como um “direito” e não um “dever”.

Porém, avaliaram que o Bolsa Família está muito mais focado na questão monetária, no consumo, servindo como um meio de manutenção da economia através da circulação financeira, não garantindo de fato o acesso às políticas públicas, conforme a fala da diretora da área. Não sendo trabalhado com as famílias questões de cidadania. Avaliou que as condicionalidades são falhas, não atendendo na sua amplitude necessária, sendo, infelizmente, necessárias para sensibilização das famílias à participação, para que se sejam protagonistas das ações.

O gestor do Bolsa Família avaliou que o Programa é interessante por causa da transferência direta de renda às famílias por meio de cartão magnético, trazendo a elas cidadania.

Avaliando a fala do gestor do Bolsa Família e da diretora da área nos remetemos à questão da prevalência da política econômica em detrimento das políticas sociais. Mesmo se tratando de um programa social, esse traz um viés econômico considerável.

A lógica fundamental destas políticas é inserir a força de trabalho no mundo das finanças por meio do provimento de “bolsas” e transformar o cidadão de direitos em “cidadão-consumidor”, fundamental à reprodução a acumulação capitalista. Inserem o segmento da classe trabalhadora mais pauperizada no mundo do consumo e ao mesmo tempo as inclui no circuito de financeirização da vida social ao operarem com a transferência de dinheiro por meio de instituições bancário - financeiras (GRANEMANN, 2007). É uma forma de monetarizar as políticas sociais, tornadas simplesmente concessão de benefícios monetários e não direitos legalmente constituídos e operados por equipamento públicos. (SILVA in UFM, 2009, p. 178).

O gestor do Bolsa Família questionou até que ponto a gestão está cumprindo com seu papel. Que, em relação ao benefício, existem questionamentos e críticas no que diz respeito à acomodação das famílias, porém, o Programa não se baseia apenas na questão da transferência de renda simplesmente, é preciso ir além. Nas condicionalidades, vê a possibilidade de, a médio e longo prazo, ser estabelecida uma nova realidade social.

Analisando sua fala, nota-se um distanciamento da gestão local, como se não fosse essa uma atribuição que lhe compete.

A fala da Secretária de Saúde é discordante da fala dos demais secretários. Relatou acreditar ser o Bolsa Família uma forma equivocada de combate à miséria, uma vez que gera acomodação em quem recebe o benefício. Além de não estar aliado a uma política de emprego e que a profissionalização deveria ser parte de uma contrapartida da família, que deveria ser cumprida rigidamente, de forma que pudessem ser absorvidas pelo mercado de trabalho. Considerando o trabalho das famílias como um reembolso, na medida em que produzirão riqueza. Reproduz em sua resposta uma fala que coloca o Bolsa Família como um Programa que vai além da transferência de renda, sendo necessárias co-responsabilidades para que tenha êxito.

Quando analisando a fala da Secretária da Saúde, fica clara a discordância com os demais em relação ao entendimento sobre o Bolsa Família. Em suas palavras não fica reconhecido a co-responsabilidade das três áreas na execução do Programa.

A coordenadora do Programa também vê o Bolsa Família como sendo assistencialista, não possibilitando às famílias o desligamento do mesmo, ao passo que existem famílias já há nove anos como beneficiárias. Além de, em sua opinião, as famílias fazerem uma utilização inadequada do recurso, pois esse deveria ser usado apenas para atender a necessidade das crianças em relação ao material escolar, roupas e calçados, além da alimentação.

Em relação às condicionalidades, as avaliou como positivas, porém, sendo necessário medir também o rendimento escolar. Em seu entendimento, embora haja um aumento do acompanhamento na Saúde, esse poderia ser realizado durante todo o ano, pois, da forma como vem sendo feito, as famílias são prejudicadas.

As equipes que realizam o acompanhamento do Programa Bolsa Família na Saúde, de modo especial as agentes comunitárias de saúde, o consideraram como sendo desnecessário, devendo acabar, pois possibilitam a acomodação das famílias, motivando-as a não trabalharem e permanecerem na condição em que se encontram.

Relataram, ainda, ser necessária uma melhor avaliação para inclusão das famílias, pois muitas não precisam do benefício, deixando de fora quem de fato

deveria recebê-lo. Além de, na opinião delas, as famílias não fazerem bom uso do dinheiro, uma vez que utilizam o benefício para aquisição de bens materiais.

Relataram durante a entrevista situações em que o benefício é usado na compra de bebidas, sustentando vícios, além de roupas, celulares. Um dos grupos se referiu a situações de cartões que ficam retidos em bares e de posse de comerciantes ambulantes. Em suas falas deixaram clara a generalização da utilização do recurso para essa finalidade, embora algumas agentes discordem, reconhecendo o Bolsa Família como sendo bom e as famílias utilizando bem o dinheiro.

Queixaram-se da dificuldade de fazer com que as famílias compareçam no período de acompanhamento das condicionalidades da saúde, embora reconheceram a importância deste e que tem gerado um aumento dos índices de vacinação, realização do Papanicolau e pré – natal. Outro grupo disse que hoje em dia as famílias freqüentam com tranqüilidade as unidades, cumprindo com as obrigações na saúde.

Porém, quando do questionamento sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, a maioria das agentes comunitárias demonstrou não ter clareza de quais são e não as relacionando de imediato ao acompanhamento que realizam na Saúde.

Durante as entrevistas realizadas com as agentes comunitárias de saúde, ficou evidente a desinformação em relação ao Bolsa Família. As agentes comunitárias da UBS do Rebouças foram as que demonstraram maior conhecimento a respeito. Demonstraram maior clareza não só pelo Bolsa Família, mas pela conjuntura econômica e social que envolvem o Programa. Assim como também algumas gentes da UBS do Bairro do Ribeiro.

As enfermeiras ouvidas compartilharam da opinião das agentes comunitárias, embora com uma avaliação distanciada, demonstrando desconhecimento a respeito do Programa Bolsa Família. Algumas chegaram a verbalizar conhecer muito pouco a respeito, quando abordadas sobre a possibilidade da participação na realização da pesquisa, embora sejam encarregadas pelo Programa de Agentes Comunitárias de Saúde (PACS), que são quem operacionaliza o acompanhamento das condicionalidades da Saúde. Avaliaram que as condicionalidades são necessárias, pois é uma forma de forçar as famílias a cumprirem com algo que, na verdade, é de obrigação, ou seja, o cuidado com a saúde, principalmente dos filhos.

A mesma avaliação distanciada tiveram os assistentes sociais das unidades de saúde, uma vez que não estão envolvidos no processo de acompanhamento das condicionalidades. Embora tenham, considerado o Bolsa Família como sendo importante e cumprindo a função de transferência de renda.

Analisando a pesquisa, algo que se mostrou durante sua aplicação foi o forte componente valorativo em relação ao merecimento do benefício através de uma contrapartida de quem o recebe. Isso não se configura em algo novo, conforme já o mencionamos no segundo capítulo, e não acontece de forma isolada. A idéia de que as políticas sociais contribuem com a reprodução da miséria é um dos princípios do sistema capitalista.

[...] *As políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício.* Para os liberais, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 62)

Considerando que o valor da cesta básica na capital de São Paulo está cotada em R\$306,00 (Trezentos e seis reais), de acordo com dados do Departamento Intersectorial de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). O valor máximo pago pelo Bolsa Família equivale a R\$302,00 (Trezentos e dois reais), levando-se em consideração o fato dessa família ter a presença de pelo menos sete filhos e estar em situação de extrema pobreza. Portanto, o Bolsa Família não possibilita que uma família sobreviva apenas do benefício repassado.

Com R\$230,00? Eu não cuido de cinco filhos é nunca! (Beneficiária da Vila São João).

Para as famílias beneficiárias, o Bolsa Família se configura em um importante benefício, porém, fizeram uma avaliação muito pontual do Programa. A maioria pautou-se em necessidades emergenciais, como o pagamento da conta de água e luz, compra de medicamentos, calçados e roupas para os filhos, além de outras formas de contribuição com o orçamento doméstico.

As famílias, durante a entrevista, se reportaram muito às condicionalidades do Programa. O grupo do São João gostaria que fosse feita a verificação do motivo do descumprimento e a família avisada antes do bloqueio e/ou suspensão.

Analisando suas falas, as famílias reportam-se a necessidade que sentem de um acompanhamento mais efetivo, no qual possam ser ouvidas, superando a característica funcionalista do Programa.

A maioria das famílias avaliou as condicionalidades como sendo boas e importantes, pois assim os filhos não faltam às aulas. Houve família que verbalizou que só faz o acompanhamento da saúde por causa do Bolsa Família, o que considerou como positivo.

A maioria das famílias entrevistadas, quando do questionamento sobre as condicionalidades, demonstrou não ter clareza a respeito, não sabendo dizer exatamente quais eram e confundindo com critério para inclusão no Programa.

Por vezes, associaram outros benefícios ao Bolsa Família, como a tarifa de baixa renda da energia elétrica, campanha recente da Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) que efetuou a troca da fiação de residências, chuveiros elétricos e de geladeiras de famílias beneficiárias com o objetivo de reduzir o consumo de energia. Inclusive associaram o atendimento através do Programa Minha Casa Minha Vida ao Bolsa Família.

Confusão essa motivada pela falta de informação em relação ao CADÚNICO, uma vez que é o Cadastro utilizado para inclusão das famílias nos diversos programas mencionados.

Um dos grupos considerou o valor transferido muito baixo, não atendendo as necessidades da família e o considerando injusto com relação à forma como é definido, achando que deveria ser um complemento da renda familiar. Disseram ser necessária uma melhor avaliação sobre a inclusão das famílias, para atendimento das que de fato precisam.

Reportaram-se à questão da visão que alguns técnicos têm das famílias em relação ao uso do benefício, de que este deva ser apenas utilizado para a alimentação.

Quem recebe o Bolsa Família não pode ter sonhos? Só tem que come, come, come? Tem que ter uma casa de tábuas? Não pode fazer um carnezinho, comprar um móvel, uma televisão? (Beneficiárias da Vila São João).

Relataram, ainda, se sentirem discriminadas como beneficiárias do Bolsa Família, pois se sentem deprimidas por atendentes escolares, das unidades básicas e pela equipe do Bolsa Família.

Analisando as entrevistas, de forma unânime, as condicionalidades foram avaliadas pelos entrevistados como necessárias e importantes, porém, precisam ser ampliadas, incluindo a avaliação do rendimento escolar. Os técnicos da assistência desejam a criação de condicionalidades para a assistência social.

O próprio gestor do Bolsa Família e diretora da área questionaram a qualidade dos serviços ofertados, se geram interesse da população ou não e a forma de definição dessas ações, ou seja, se estão sendo definidas junto com as famílias.

As famílias são cobradas pelo cumprimento das condicionalidades, porém, algumas demonstraram não saberem exatamente quais são as condições postas pelo Bolsa Família para que recebam o benefício. Mesmo as equipes que realizam o acompanhamento na saúde demonstraram não ter total clareza do que sejam as condicionalidades do Programa.

Os técnicos da assistência social referiram a necessidade de que se coloque condicionalidades para essa política também, porém, pelo depoimento colhido com os entrevistados fica clara a falta de direcionamento das ações do Bolsa Família, bem como do estabelecimento de trabalho que possa atender o interesse das famílias e ir ao encontro de suas necessidades.

O Programa Bolsa Família estabelece a frequência no PETI como uma condicionalidade da assistência social, fato citado apenas pela componente da equipe do Bolsa Família.

A condicionalidade imposta pelo Bolsa Família, na verdade, se coloca contrária ao almejado pela equipe técnica e membros da equipe de gestão, uma vez que obriga a participação das famílias, não possibilitando o protagonismo e autonomia dessas do ponto de vista de poderem decidir livremente se desejam participar de determinada atividade ou não.

Reforçamos que Educação, Saúde e Assistência Social são políticas públicas de caráter universal, de direito do cidadão. E é dever do Estado ofertar serviços com qualidade.

Os profissionais têm as condicionalidades como uma forma punitiva, alguns utilizam o termo punição em suas falas quando se referem a elas.

Durante a entrevista, as famílias da Vila São João reclamaram muito de uma determinada Escola, pela forma como são tratadas e da discriminação que sofrem por receberem Bolsa Família. Discriminação que acreditamos ocorrer não apenas por serem beneficiárias do Programa, mas também pelo Bairro que residem.

Tanto as famílias como os técnicos dos CRASs relataram dificuldade em relação a rede estadual de ensino, sendo necessária providência urgente na solução dos problemas, uma vez que as beneficiárias estão sendo prejudicadas e não se tem respostas objetivas da gestão local do Bolsa Família.

Os entrevistados, em sua maioria, se reportaram com frequência à inclusão no Bolsa Família das famílias que realmente precisam, demonstrando ainda uma forte presença da concepção fragmentada da política de assistência social, direcionada aos mais empobrecidos.

Outro ponto que chamou a atenção na pesquisa é o entendimento dos profissionais da necessária orientação das famílias em relação à melhor utilização dos benefícios recebidos. O que demonstrou contrariedade no trato do protagonismo e autonomia das famílias beneficiárias, que não se vem no direito, sequer de decidir por seus gastos pessoais, pelo fato desses estarem associados a um benefício social. Ou, o que ainda é pior, o conceito de serem incapazes de decidirem pelo que melhor lhes caberiam em suas próprias vidas.

3.2.2.2. Sobre a gestão local

Em relação à gestão local do Programa Bolsa Família pedimos aos entrevistados que relatassem o que entendem como sendo papel desta e para que fizessem uma avaliação sobre a mesma. Também que falassem como se dá a interface da gestão do Bolsa Família com a equipe técnica.

As respostas obtidas indicaram a falta de intersetorialidade entre as diversas políticas públicas, o que tem dificultado o desenvolvimento do Bolsa Família de forma adequada, a fim de possam ser alcançados resultados positivos no atendimento às famílias.

Indicaram, também, que não há articulação entre as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação, responsáveis pela gestão compartilhada do Programa. Em suas falas, as secretárias de Educação e Saúde se reportam ao Bolsa Família como algo distante de suas práticas, embora haja a obrigatoriedade do acompanhamento das condicionalidades e necessidade de estabelecimento de ações bem específicas a cada área.

Entendemos que a Educação tem um papel fundamental no processo de autonomia das famílias, no que diz respeito a capacitação e formação profissional.

As equipes dos CRASs relataram entender como sendo papel da gestão o direcionamento das ações a serem desenvolvidas nos territórios, com seu monitoramento, avaliação e acompanhamento. Devendo possibilitar condições para

que ocorra a interface entre as demais políticas públicas, de forma a garantir o acesso das famílias beneficiárias a essas.

Alguns profissionais dos CRASs disseram desconhecer o papel da gestão do Bolsa Família e não fazerem parte da gestão do Programa, apenas saberm de algumas coisas que são feitas.

A avaliação feita reporta ao descontentamento em relação ao trabalho da gestão local pela falta de respaldo para com a equipe técnica, distanciamento dos CRASs e não cumprimento de seu papel.

Alguns técnicos demonstraram, durante a pesquisa, não ter claro quem realiza a gestão do Bolsa Família no município, se reportando apenas a imagem de um gestor. Outros se reportaram a equipe do Programa Bolsa Família como responsável pela gestão local, limitando a função a operacionalização do CADÚNICO e ações relacionadas ao acompanhamento das famílias beneficiárias. O que demonstrou o distanciamento e falta de informação a respeito, além da ausência efetiva da gestão junto às equipes técnicas.

Houve relato da equipe do CRAS “Irmã Beatriz Helena de Barros Leite” a respeito da necessidade de descentralização do atendimento do CADÚNICO para os CRASs, pois esse está muito distante, dificultando o acesso das famílias.

No que diz respeito à interface da gestão local com a equipe técnica, em sua maioria afirmaram não haver e quando há, se limita a questões muito pontuais, ou ao repasse de informações e listagem das famílias em descumprimento de condicionalidades para acompanhamento.

Em relação à equipe de gestão entrevistada, a diretora responsável pela área avalia a gestão como sendo inexistente, sendo realizada apenas a gestão do CADÚNICO no município. A união possibilita a gestão descentralizada do Programa, porém, a pessoa responsável no município não tem clareza da importância do bom gerenciamento do Programa por não ser técnico da área social e com dificuldade para realizar a intersetorialidade com as demais políticas públicas.

A Secretária de Saúde, em relação à gestão, citou a importância da intersetorialidade, porém, não fica identificado em sua fala o reconhecimento da participação da Saúde na gestão local do Bolsa Família, inclusive de ser ela co-responsável, não se posicionando em relação a interface da gestão com as equipes técnicas.

O mesmo acontecendo em relação à Secretária da Educação, que reconheceu em sua fala a gestão compartilhada do Bolsa Família entre a Saúde, Assistência Social e Educação, buscando garantir o acesso da população a direitos básicos. Além de ser papel da gestão o gerenciamento dos benefícios e fiscalização e operacionalização dos recursos transferidos ao município. Relatou, ainda, a interface através das reuniões nos CRASs para solucionar problemas e sanar dúvidas. Porém, sua fala não se reportou a gestão local e ao papel da Educação.

Mesmo a coordenadora estabeleceu como papel da gestão do Bolsa Família o acompanhamento das famílias. Fazendo referência às áreas de Saúde e Educação apenas para encaminhamento das famílias, relacionando a gestão do Programa a equipe do Bolsa Família. Relatou ser a gestão falha devido a falta de pessoal, uma vez que a mesma equipe gerencia o CADÚNICO e Bolsa Família.

Em relação à interface da gestão com as equipes, relatou a presença da equipe do Bolsa Família quando solicitado pelos serviços, sendo que o contato tem se dado mais por meio de contato telefônico, encaminhamentos por escrito e email.

Da mesma forma, a componente da equipe do Programa Bolsa Família em Lins, relacionou a gestão local ao gerenciamento operacional do CADÚNICO e do Bolsa Família. Avaliou a gestão como sendo boa, se reportando apenas a coordenação do Programa. Relatou, ainda, não ter dificuldades na interface, uma vez que ocupam o mesmo espaço físico.

O gestor local também considerou a gestão como sendo positiva, se referindo à coordenação do Programa no município. As atribuições citadas se reportam a operacionalização do Bolsa Família e CADÚNICO.

Assim como as Secretárias de Educação e Saúde, não fez menção a gestão compartilhada, inclusive não havendo identificação sua como sendo o gestor local, de acordo com suas falas.

Quando se refere a interface da gestão com a equipe técnica, fica claro em sua fala a não visualiza das equipes dos CRASs, mencionando apenas a do Bolsa Família.

Na área da Saúde, a atribuição da gestão local é completamente desconhecida pelos profissionais entrevistados, sendo confundida com o papel da assistente social. Não souberam dizer quem é responsável pela gestão, respondendo desconhecerem. Apenas um enfermeiro respondeu ser boa. Mesmo os assistentes

sociais relataram como papel da gestão o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do Programa.

Relataram não haver interface da gestão local com as equipes das unidades de saúde, mencionando que são procurados apenas quando necessário, ou seja, para que se realize algum atendimento do Bolsa Família, como por exemplo o acompanhamento das condicionalidades da saúde.

As famílias beneficiárias não foram questionadas em relação a gestão local do Programa Bolsa Família.

3.2.2.3. Sobre a prática profissional do assistente social

Questionamos os entrevistados sobre as atribuições do assistente social em relação ao Programa Bolsa Família e como são desenvolvidas. E também qual a avaliação que fazem da prática profissional e qual a contribuição que tem sido dada à gestão local.

As equipes dos CRASs apontaram as atribuições do assistente social como sendo o acompanhamento das famílias, principalmente em descumprimento de condicionalidades, realização de grupos socioeducativos, as ações complementares, além da garantia de direitos nas áreas de saúde e educação. O profissional deve trabalhar na promoção e emancipação das famílias.

Relataram a realização de visitas, reuniões, orientações, encaminhamentos, acompanhamentos como forma de desenvolver as atribuições. Relataram, também, terem dificuldade no desenvolvimento das ações pela falta de recursos humanos, materiais e financeiros, além do espaço físico não ser adequado.

Porém, como citamos no item anterior, o IGD-M do município no ano de 2012 alcançou o valor de R\$67.000,00. Embora não seja um valor significativo, principalmente levando-se em conta o valor mensal repassado e distribuição entre os setores, sua finalidade é o aprimoramento da gestão do Bolsa Família no município e possibilita, entre outras ações, a implementação de programas complementares nas áreas de capacitação profissional, educação e geração de trabalho e renda. Somam-se a isso, os valores repassados através do PAIF que também devem ser usados no desenvolvimento de ações nos territórios.

Enfatizaram, ainda, a dificuldade no desenvolvimento das ações socioeducativas pela não adesão das famílias beneficiárias.

Quando se trata da contribuição na gestão local, a avaliação das equipes se limita também as atribuições já citadas. Um dos psicólogos entrevistados verbalizou desconhecer a atribuição do assistente social no Bolsa Família, reportando – se ao técnico que acompanha o Programa diretamente e não fazendo menção aos técnicos dos CRASs, reforçando o entendimento da gestão como de responsabilidade da equipe do Bolsa Família.

A componente da equipe de gestão referiu-se ao acompanhamento do PETI como sendo condicionalidade da assistência social e atribuição do assistente social, porém, disse desconhecer sua existência ou não no município. Reportou-se também ao acompanhamento das condicionalidades da educação e saúde, com realização de visitas as famílias em descumprimento. Porém, diz notar pelos relatórios que lhe são enviados o não acompanhamento a todas as famílias, reconhecendo serem muitas para a equipe existente.

Quando solicitado sua avaliação sobre a prática profissional do assistente social, disse não ter condições de avaliar por não ter contato direto com esses profissionais.

No que diz respeito à equipe de gestão, a Secretária de Saúde apenas descreveu conceitos em relação às atribuições do assistente social e aprimoramento das ações.

A Secretária de Educação descreveu as competências técnicas apenas, não avaliando o trabalho e nem relatando as ações desenvolvidas. Em relação à prática profissional, apenas relatou que está tem sido prejudicada pelo grande número de famílias e reduzido quadro de profissionais.

Já o gestor do Bolsa Família relatou a importância do desenvolvimento das ações nos territórios, motivando a participação das famílias nas atividades propostas, de forma a debaterem sobre sua participação no mundo contemporâneo, além da necessária viabilização da qualificação de mão-de-obra.

Relatou também o acompanhamento das famílias e a busca ativa. Entendendo ter o assistente social um papel importante dentro do Programa Bolsa Família, contribuindo positivamente na gestão deste. Porém, na sua visão, a contribuição com a gestão está limitada as ações já mencionadas anteriormente.

A diretora da área lembrou o fato do Programa ter ficado por cinco anos sem uma assistente social, uma vez que a presença do técnico é de suma importância, até mesmo por se tratar de um programa social. Relatou entre as atribuições

técnicas: o trabalho com as famílias, no sentido de que essas possam superar a situação de vulnerabilidade; orientação na melhor aplicabilidade do recurso; e o trabalho com os grupos, possibilitando o protagonismo e autonomia dessas famílias.

Relatou o importante papel do assistente social na gestão do Programa estabelecendo junto com o gestor estratégias e diretrizes de ação nos territórios, pensando coletivamente com a participação das famílias.

Em sua avaliação o trabalho do assistente social ainda não tem dado resultados positivos, quer seja pela gestão, quer pelo próprio posicionamento do profissional, frente às questões que se colocam. Queixou-se que O MDS se pauta muito em números, não levando em conta os resultados obtidos efetivamente.

Verbalizou não existir um embate do profissional em relação à gestão local do Bolsa Família quando sua posição, sua visão não é respeitada. Existe, em sua opinião, uma desmotivação do profissional e falta de preparo e compreensão do coordenador do Bolsa Família e do gestor da assistência social da importância do trabalho do assistente social. Falta também ao técnico mostrar a importância de sua prática dentro de um programa como o Bolsa Família.

Levantou, ainda, questionamento sobre a culpabilidade das famílias por parte dos técnicos pela não participação nas atividades e serviços ofertados, sem que se faça uma avaliação dos reais motivos que a levam a isso. Muitas vezes, segundo ela, as ações ofertadas não são atrativas e/ou não condizem com as necessidades das famílias beneficiárias.

A coordenadora do Bolsa Família mencionou o papel do assistente social conforme legislação do Programa, reforçando o já relatado anteriormente na fala dos demais, ou seja, acompanhamento das condicionalidades e atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade.

Lembrou o fato de o Programa contar, atualmente, com a presença da assistente social apenas uma vez por semana, dificultando mais ainda o acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades que residem fora da área de abrangência dos CRASs.

Em relação aos CRASs, mencionou a realização das reuniões, porém, não sabendo dizer a periodicidade com que acontecem, mencionando também a existência do grupo de atividades sem maiores especificações.

Citou, ainda, o Grupo do SICON desenvolvido no CRAS “Irmã Beatriz Helena de Barros Leite”, com o estabelecimento, pelos técnicos, da obrigatoriedade de

participação nas atividades para permanência em acompanhamento no Sistema (conforme citado anteriormente nesse mesmo capítulo).

No que diz respeito à contribuição da prática profissional do assistente social na gestão do Programa, limitou-se a superação dos problemas relativos às condicionalidades, avaliando que houve uma maior aproximação da gestão com os CRASs e CREAS.

Quando questionamos os profissionais da área de saúde, esses, com exceção dos assistentes sociais das unidades que embora demonstrem não terem clareza do papel do assistente social dentro do Programa Bolsa Família, relatam a importância no desenvolvimento do Programa, principalmente no que se refere à inclusão das famílias, no desenvolvimento das atividades e avaliação dos resultados.

Os demais desconhecem as atribuições do assistente social no Bolsa Família. De modo especial as agentes comunitárias de saúde associam o papel do assistente social ao de fiscalizador do Programa. Por vezes atribuindo funções que seriam próprias da saúde aos CRASs, como a pesagem e medição. Questionaram o distanciamento da gestão local, reforçando que o único contato que a equipe do Bolsa Família estabelece é quando necessita delas no período de pesagem ou para alguma outra função. Colocaram da importância de que fosse feita uma reunião com elas para explicar o trabalho da assistente social, bem como sobre o funcionamento do Programa.

As famílias relataram o trabalho da assistente social como sendo bom, tendo a técnica boa escuta e realizando a busca ativa. Porém, em algumas falas evidenciase a imagem da profissional bondosa. Dois grupos relataram a necessidade de contratação de mais profissionais para o atendimento. O grupo do São João verbalizou seu entendimento de que a assistente social precisaria acompanhar mais de perto os problemas com as Escolas. Deveria ter uma assistente social, ou alguém dentro das Escolas para ajudar no trabalho de acompanhamento da assistente social do Bolsa Família.

Reclamaram da falta de um melhor acompanhamento, pois algumas relatam dificuldade na frequência escolar dos filhos motivada por problemas com a Escola, ou por estarem em acompanhamento psicológico, entre outras situações.

Quando questionadas se haveria algo que precisaria mudar ou melhorar em relação ao trabalho da assistente social, relataram, em sua maioria, que não.

Algumas famílias apontaram a necessidade de que seja acompanhado cada caso de modo especial, verificando a situação da família.

O trabalho do assistente social, na opinião dos entrevistados, está voltado para o acompanhamento das famílias e orientação em relação ao benefício.

A diretora da área colocou o Bolsa Família como sendo um programa compensatório, mas existindo a necessidade de que seja construída junto com a família uma proposta de superação das situações de vulnerabilidade em que se encontram.

Reportou-se, ainda, a importância do trabalho de desenvolvimento de comunidade para que se atinja resultado positivo. Reforçou também a necessidade de definição de diretrizes locais para o Programa Bolsa Família.

Em relação à saúde, percebe-se que, nas unidades em o assistente social compõem a equipe e/ou que convivem com o CRAS no território, uma maior clareza, por parte das equipes de saúde no que diz respeito à prática profissional desse profissional, bem como do Programa Bolsa Família.

No que diz respeito à prática profissional do assistente social, nota-se, através da fala dos entrevistados, uma responsabilidade muito grande atribuída aos técnicos em relação à solução dos problemas vivenciados pelas famílias. Como se bastasse um trabalho bem planejado e direcionado para possibilitar que as famílias superassem suas vulnerabilidades.

Uma das técnicas expôs em sua fala um ponto importante que merece destaque:

Eu estava pensando aqui. As questões que levam essas famílias às vulnerabilidades são muito complexas. Tem as vulnerabilidades e também as condicionalidades, ao não cumprimento de condicionalidades. Então, o pano de fundo a gente vê: a questão da pobreza; da falta de estudos, muitas vezes; do pouco estudo; da falta de qualificação; do desemprego. A pobreza, assim, nos seus amplos aspectos, que como pano de fundo de tudo isso tem uma questão estrutural. E que a nossa atuação, eu não tenho dúvida, que é limitada. A superação, dentro do capitalismo, que a gente vive, não sei até que ponto ela se dá. Se o que se está pretendendo é uma superação subjetiva ou se é uma superação objetiva das condições ai de vida, porque é um pouco utópico querer transformar essa realidade sem citar a questão estrutural. Eu estava lendo que em países da Europa, se não me falha a memória na França, foi um programa, nesses termos, de transferência de renda, mas casado com uma política de emprego, com uma educação efetiva, com possibilidades de qualificação para adolescente, de inserção no primeiro emprego. Então, a gente percebe que há uma diferença da falta de infraestrutura das políticas que a gente vivencia aqui, porque

a assistência fica como que a responsável pela transformação da vida junto com a família. Então, até que ponto não se vitimiza mais essa família mostrando, refletindo com ela situações com as quais ela não vai conseguir lidar sozinha. Por exemplo, o desemprego. Quantos desempregados existem que a gente atende. E aí a gente discute, verifica com a família um plano de superação. E como a família superar esse desemprego? Fica a família para buscar a volta ao trabalho! Fica a família para buscar a sua qualificação! Enfim, a gente percebe que a família, principalmente a mulher, está muito assoberbada de tantos afazeres! O Estado acabou repassando muitas competências para a família resolver. Então, assim, muitos questionamentos! Que a gente não pode ter a ilusão de achar, a utopia de achar que só o acompanhamento, só a reflexão é possível de superar, se não se pensar nessas questões estruturais também. (Assistente social do CRAS).

A fala da técnica nos remete a reflexão feita no segundo capítulo, no que diz respeito à responsabilização da família, como se bastasse um esforço desta para superação da situação em que se encontra.

Na entrevista fica evidente a responsabilização das famílias, pela maioria dos profissionais, no que diz respeito à superação da situação de vulnerabilidade em que se encontram e rompimento do ciclo de pobreza.

3.2.2.4. Sobre as famílias

Em relação ao tempo de permanência no Programa Bolsa Família: seis famílias estão há 05 anos; duas há 04 anos; uma há mais de 05 anos; duas não se lembram; uma está desde o início; uma há 03 meses; uma há 04 meses, mas já foi cortada do programa antes; duas há 01 ano e meio.

Uma família relatou que ficou um ano sem receber, agora está há cinco anos, mas já recebia bem antes. Outra relatou que começou a receber no período do Vale Gás, depois o Bolsa Escola, ficou dois anos bloqueada e voltou a receber há um ano, se fosse ver bem, seriam sete anos.

Questionamos, aos entrevistados, quais são as ações desenvolvidas com as famílias beneficiárias e como são definidas. Outro ponto levantado foi em relação a melhora das condições de vida das famílias e superação das situações de vulnerabilidade social a que estavam submetidas quando da inclusão no Programa Bolsa Família.

Buscamos saber, também, o que mudou na comunidade em que vivem essas famílias com a presença do Bolsa Família.

De modo especial às famílias, questionamos de quais atividades participam e como se deu a escolha por essas.

As equipes dos CRASs relataram como atividades os acompanhamentos das famílias em relação às condicionalidades, os grupos de convivência e reuniões periódicas. Sendo necessário o desenvolvimento de ações que favoreçam para que as famílias saiam da condição de exclusão em que se encontram e que as atividades a serem realizadas são definidas em conjunto pela equipe.

Avaliaram a necessidade de ações articuladas com as áreas de saúde e educação, não só para atendimento de situações já instaladas, mas para a realização de um trabalho preventivo. Relataram que, para isso, é fundamental que a gestão assuma seu papel de articulador junto às demais políticas públicas.

Em relação aos resultados, não os tem mensurado, relatando como resultado situações pontuais. Entendem ser necessário rever a operacionalização do Bolsa Família para que haja o registro dessas informações. Um dos psicólogos reportou-se a não mensuração dos dados pelo município. De forma geral, os técnicos avaliaram que o Bolsa Família não tem propiciado a superação das situações de vulnerabilidade vividas pelas famílias.

Em relação à interface com a comunidade, não existe uma visão global dos técnicos no que diz respeito ao significado e/ou como essa relação pode ser estabelecida. Relataram como resultado a interface das famílias com os CRASs. Um dos CRASs relatou não ter contato com a comunidade, se reportando a instituições existentes no Bairro. Colocaram como sendo um processo em construção.

A equipe de gestão referiu como atividades com as famílias o desenvolvimento de ações pelos CRASs, definidas em conjunto pela equipe desses e gestor do Bolsa Família, tais como reuniões e cursos de capacitação.

Porém, a coordenadora do Bolsa Família deixa claro em sua fala o desconhecimento das atividades desenvolvidas pelos CRASs, relatando que sabe da existência dos grupos formados e que esses estão sob responsabilidade de algum técnico, se reunindo uma vez por semana.

A equipe de gestão apontou, ainda, como sendo negativos os resultados obtidos pela não emancipação das famílias, estando algumas como beneficiárias desde o início do Programa.

Em relação à interface com a comunidade, reportaram-se a reuniões com as famílias e Escolas para discutir questões relacionadas às condicionalidades. A

coordenadora do Programa deixa claro em sua fala o não contato com a comunidade, sendo este realizado mais pelos CRASs, assim como também, com as famílias.

Na opinião da diretora da área, o trabalho com as famílias beneficiárias ainda não existe, tendo sido iniciado com os grupos de convivência que estão sendo formados nos territórios dos CRASs. O que tem sido feito são os acompanhamentos das famílias em descumprimento de condicionalidade. Os resultados obtidos não estão sistematizados, lamentando o fato dos profissionais não terem essa prática, faltando ao assistente social criar estratégias para apresentação das informações.

Em relação à interface com a comunidade, relatou que houve tentativa de aproximação, não existindo entendimento e preparo da comunidade, além da falta de um trabalho articulado entre assistente social e gestão, o que tem prejudicado o atendimento da família. Avaliou que a família tem uma visão muito punitiva, de estar sendo cobrada todo o tempo. Avaliou também que a visão da gestão do Programa dificulta o trabalho de articulação com a comunidade.

O gestor avaliou que a presença das famílias nos CRASs tem deixado muito a desejar e questionou se essas ações correspondem às expectativas das famílias, além de ser fundamental que os profissionais interroguem as beneficiárias sobre seus interesses. Relatou terem sido realizadas oficinas de capacitação (se referindo a uma capacitação realizada através do Programa Renda Cidadã), porém, precisaria ser feita uma avaliação dos resultados.

Em relação aos resultados, reportou-se a melhora substancial da alimentação e a independência na utilização dos recursos. Entendendo ser parte do trabalho da assistente social discutir com as famílias a questão da melhor aplicação do dinheiro.

Colocou como resultado positivo, em relação à interface com a comunidade, a utilização, pelas famílias, do valor transferido no comércio local, o que acaba por ajudar a fortalecer a economia do município, na área de prestação de serviço, comercial e industrial.

De acordo com dados do MDS, no ano de 2012 o valor transferido diretamente às famílias residentes em Lins, foi de R\$223.622,00 (Duzentos e vinte e três mil, seiscentos e vinte e dois reais) ao mês, o equivaleu a R\$2.394.966,00 (Dois milhões, trezentos e noventa e quatro mil, novecentos e sessenta e seis reais).

O montante que aquece a economia local, beneficiando diretamente os comerciantes, é considerável e pode ser um abridor de portas para o

estabelecimento de parcerias com o comércio para capacitação das famílias beneficiárias e absorção da mão-de-obra dessas.

A componente da equipe do Bolsa Família, assim como a coordenadora do Programa, relata não conhecer as atividades desenvolvidas, uma vez que são os assistentes sociais que fazem isso. O mesmo em relação aos resultados e interface com a comunidade, relatando ser um trabalho feito pelos CRASs e não ter como avaliar, por não ter contato direto com as famílias.

Em relação às equipes da saúde, no que dizem respeito às atividades, as respostas estão relacionadas com o acompanhamento das condicionalidades da saúde que é realizado semestralmente. Algumas agentes comunitárias se referiram a atividades que aconteciam no CRAS, como aula de pintura, crochê, como sendo forma, inclusive, de depois gerar renda (duas das agentes entrevistadas já foram beneficiárias do Bolsa Família).

A maioria referiu não haver melhora na vida das famílias. Algumas relataram não ser possível uma melhora significativa por ser o valor do benefício muito baixo, ficando o resultado em questões pontuais, como alimentação, roupas, calçado. Porém, especificam em suas falas a necessidade de que sejam ofertados cursos profissionalizantes e de que sejam dadas condições de trabalho para as famílias para que essas não precisem do benefício. Em relação à comunidade, não apontaram resultados.

Os enfermeiros e assistentes sociais referiram não conhecerem os resultados por não terem contato com as famílias e/ou com o Programa Bolsa Família.

A maioria das famílias referiram não serem ofertadas atividades nos CRASs para atendê-las, sendo realizadas apenas as reuniões. Não reconhecendo, assim, a reunião como uma ação ofertada pelo CRAS. Algumas se referiram às reuniões como positivas, pois possibilita troca de experiências.

Em relação à melhoria das condições de vida em suas vidas, relataram ter o Bolsa Família ajudado muito, atribuindo a melhora ao fato de poderem comprar roupas para os filhos, calçados, material escolar. Algumas disseram estar podendo pagar coisas como transporte escolar e cursos para os filhos.

A frequência escolar dos filhos e o acompanhamento da saúde foram apontados como resultado positivo. Também o fato de conseguirem certa autonomia da renda do marido, ou, até mesmo, por poderem contribuir de alguma forma nas despesas da casa.

No que diz respeito à comunidade local, relataram não ter havido nenhuma mudança. O Bairro onde moram permanece igual, ou até mesmo piorou devido à situação de abandono do poder público em relação a equipamentos sociais que antes eram utilizados pelos moradores, bem como, em relação à infraestrutura do Bairro.

O grupo do CRAS “Irmã Beatriz”, inclusive, questionou o fato de o Bolsa Família enviar dinheiro ao município, de acordo com o que estava escrito no manual que recebem (Se referindo ao recurso do IGD-M).

Há cobrança dos técnicos pela não participação das famílias nas atividades ofertadas, atribuindo isso a falta de interesse das mesmas, mas quando questionamos as atividades desenvolvidas, as respostas se basearam em reuniões e visitas de acompanhamento. Quando ofertada outra atividade, são de artesanato e dança. As famílias referiram quererem atividades que gostem e sejam prazerosas para elas e da necessidade de cursos de capacitação profissional.

Apesar do período de existência dos CRASs, com exceção do CRAS São João, e do Programa Bolsa Família, os profissionais relataram estar iniciando o trabalho de acompanhamento das famílias.

Fica demonstrada na pesquisa a falta de articulação entre as equipes de acompanhamento do Programa Bolsa Família, com práticas isoladas. Na área da assistência social existe a aproximação entre os CRASs, porém, a equipe do Bolsa Família é distante da prática cotidiana nos territórios, se voltando para a operacionalização do PBF e CADÚNICO, desconhecendo as atividades que são desenvolvidas com as famílias. Sabem que são realizadas as reuniões, mas não afirmam o objetivo e periodicidade, e as visitas de acompanhamento por causa do descumprimento de condicionalidades. A fala dos técnicos dos CRASs e UBSs e PSF também demonstraram isso, deixando transparecer a não articulação da gestão com esses profissionais, seja para orientação ou definição das ações.

A questão que fica é como, então, exigir a participação das famílias beneficiárias se a própria gestão do Bolsa Família não está integrada com os territórios e demais políticas públicas.

A Política Nacional de Assistência Social prevê a descentralização das ações e a territorialização, porém, quando nos deparamos com a realidade local, especificamente no caso de Lins, identifica-se que tal conceito está sendo limitado a um atendimento descentralizado por meio dos CRASs.

Tais equipamentos não tem se apropriado do conceito e descentralização e territorialização no sentido de propor ações com o envolvimento do território de fato. Dowbor (1995) traz o espaço comunitário como um fator importante quando se pensa os espaços locais.

Segundo Dowbor (1995), as transformações capitalistas geraram uma sociedade desarticulada, onde tem prevalecido o individualismo. A modernidade trouxe consigo a nação, o espaço global, formado pela sociedade anônima com seus espaços distantes que criam o anonimato e distanciam o cidadão e dilui a cidadania.

A cidadania, de acordo com Dowbor (1995), é exercida em espaços concretos, precisa ser materializada na participação efetiva do cidadão, na sua intervenção com seu meio social. É nesse meio social, cotidiano e conhecido que se criam as relações. Portanto, é através do espaço comunitário, do qual faço parte e me reconheço, que é possível repensar e recuperar valores éticos e morais.

Citando ainda Milton Santos, a base da ação reativa é o espaço compartilhado no cotidiano. Este espaço tem de ser reconstituído não numa visão poética de um *small is beautiful* generalizado, e sim através da rearticulação dos espaços locais com os diversos espaços que hoje compõem a nossa sociedade complexa.

Esta rearticulação passa por uma redefinição da cidadania, e em particular por uma redefinição das instituições para que os espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões significativas. As hierarquizações tradicionais dos espaços já são insuficientes, ou inadequadas, precisamos de muito mais democracia, de uma visão mais horizontal e inter-conectada da estrutura social. (DOWBOR, 1995, p.10).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família, enquanto programa de transferência direta de renda, tem possibilitado um atendimento fragmentado da política de assistência social, à medida que não garante a universalização da proteção social.

Sua existência não se dá de forma isolada do contexto latino americano, nem mesmo de países da Europa e América Central e sim pela necessidade de resposta a uma questão social, fruto da estrutura capitalista geradora da pobreza, quer no Brasil, América Latina, ou no restante do mundo.

O Programa transfere renda, porém, não distribui riquezas, uma vez que não altera a estrutura econômica existente e, enquanto programa de transferência direta de renda, não garante às famílias beneficiárias sobrevivência digna. Ao contrário do que se alega, nenhuma família consegue sobreviver apenas com o valor mensal do benefício.

Porém, há que se considerar a sua necessária existência, como forma de atender parte significativa da população que vive em situação de pobreza e/ou extrema pobreza no Brasil e quem tem no Bolsa Família uma importante complementação da renda familiar.

É preciso que sejam ofertadas às famílias beneficiárias condições reais e necessárias para superação da situação de vulnerabilidade e/ou risco social em que se encontram. Através de ações pensadas para atender suas necessidades diárias.

A gestão descentralizada da política de assistência social possibilita o estabelecimento das ações socioassistenciais por meio de participação direta da população, levando-se em conta seu território, ou seja, sua comunidade, seu Bairro, seu local de moradia, de existência. Entendemos ser esse o papel do CRAS, enquanto porta de entrada da política de assistência social.

A história nos mostra a prevalência da política econômica em detrimento das políticas sociais no país e no mundo, fato tão atual. É preciso uma subversão do sistema, invertendo prioridades e esta, como tão bem nos mostra a história, restará ser fruto da luta da classe trabalhadora, via de regra, destinatária dessas políticas, e de profissionais comprometidos, que assumam essa postura.

Reforçamos aqui, o que mencionamos no primeiro capítulo: o assistente social tem um papel importante na gestão da política de assistência social, podendo por, meio de sua prática profissional, contribuir para o avanço ou estagnação desta.

Em relação ao Programa Bolsa Família, a configuração não é outra. O assistente social tem um papel fundamental no desenvolvimento do programa, e influi diretamente na gestão local, uma vez que está na base das ações, no local de sua criação, sua administração direta. O município, o território e/ou Bairro ou comunidade onde essas famílias vivem é o local de concepção da política de assistência social, dentro dela, do Programa Bolsa Família.

Necessário se faz a compreensão, por parte dos técnicos, do importante papel que desempenham dentro da política de assistência social e, dentro dessa, no Programa Bolsa Família.

A prática profissional do assistente social tem um rebatimento direto na gestão do Bolsa Família, influenciando-a. É preciso, como bem citou uma das entrevistadas, que o profissional torne sua prática visível, quer seja pela demonstração das dificuldades encontradas, ou pelos resultados alcançados.

No caso de Lins, constatamos que, em relação ao Programa Bolsa Família, não existe essa concepção, ao passo em que a gestão local está distante das equipes que realizam o acompanhamento do Programa.

As ações que vem sendo desenvolvidas não contemplam a necessidade das famílias beneficiárias, ao passo que não tem possibilitado a superação da situação inicial em que se encontravam ao serem incluídas no Bolsa Família.

Os relatos, tanto dos profissionais envolvidos, quanto das famílias, demonstram atendimento de necessidades emergenciais e pontuais apenas. Fica claro o teor econômico do Programa, com fluxo considerável de recurso na economia local.

Não está sendo desenvolvida ação que contemple a qualificação profissional dessas famílias, o que poderia abrir possibilidade para absorção do mercado de trabalho e autonomia em relação à assistência social.

Falta ao município de Lins a elaboração de proposta adequada, que esteja aliada a outras políticas. Tal ação perpassa pela concepção da política social adotada pela administração pública. O Programa Bolsa Família precisa ser desenvolvido de forma intersetorial, com diretrizes bem definidas na elaboração de seu plano de ação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, A. G. **Serviço Social e Filosofia: das origens a Araxá**. 5ª. Edição. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Universidade Metodista de Piracicaba, 1995.
- ALAYÓN, N.. **Assistência e Assistencialismo: Controle dos Pobres ou Erradicação da Pobreza?** Traduzido por Balkys Vilalobos de Neto. São Paulo: Cortez Editora, 1992.
- ALENCAR, F. (et al). **História da Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Ao Livro Técnico S/A – Indústria e Comércio, 1979.
- AMMANN, S. B. **Ideologia do desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 1991.
- ARCOVERDE, A. C. B. **O coletivo ilusório: uma reflexão sobre o conceito de comunidade**. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Ed. Universitária, 1985.
- ARCOVERDE, A. C. B. Questão social no Brasil e Serviço Social. **Capacitação em Serviço Social e Política Social: mod. 2**. Brasília, DF: UNB, p. 72 - 85, 2000.
- BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história. Biblioteca Básica de Serviço Social**. v. 2. São Paulo: Cortez, 2006.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, novembro de 2005
- BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**, 1993.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**, 2005.
- BRASIL. Capacita SUAS. Volume 1. **SUAS: Configurando os eixos de mudança**. Brasília, 2008.
- BRASIL. Capacita SUAS. Volume 2. **Desafios da gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Brasília, 2008.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos dos SUAS – RH/SUAS**. Brasília, 2009.
- BRASILIA. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Unesco, 2009
- BRASÍLIA. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. acesso em 27/02/2013.
- BRAVO, M. I. S; PEREIRA, P. A. P. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez. 2008, 2 ed.

BUARQUE, C. **O que é Apartação: o apartheid social no Brasil**. São Paulo: Brasilienses, 2003.

CFESS (org.). **30 Anos do Congresso da Virada**. Brasília, 2009.

CHAUI, M. **Cultura e democracia**. 6ª edição. São Paulo: Cortez, 1993.

COMBLIN, J. **O Neoliberalismo: ideologia dominante na virada do século**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

COUTO, B. L. (et al) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2011.

CUEVA, A.. **O desenvolvimento do capitalismo na América Latina**. São Paulo: Global, 1989.

DEMO, P.. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DOWBOR, L.. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DOUBOR, L. **Da Globalização o Poder Local: a nova hierarquização dos espaços**, junho de 1995, disponível em <http://dowbor.org/1995/01/da-globalizacao-ao-poder-local.html/>. Acesso em 20/02/2013.

ENAP. **Fundação Educacional de Ituiutaba – Agência Capacitadora**. Lote 12. Curso de capacitação de gerentes sociais que atuam na proteção social não contributiva. Ituiutaba, 2008.

ESTEVIÃO, A. M. R. **O que é Serviço Social**. São Paulo Editora Brasiliense S.A. 1984.

ESTEVIÃO, A. M. R.. **A comunidade como valor**. 1989. 106 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FALEIROS, V. P.. **Metodologia e ideologia do trabalho social**. São Paulo: Cortez, 1981.

FAORO, R.. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1995, 2 vols.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 17ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 40ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

Fundação IBGE/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br

HELLER, A . **O Cotidiano e a História**. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 1985.

HUBERMAN, L.. **História da riqueza do homem**. Traduzido por Waltensir Dutra. 15 ed. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1979.

HUNT, E. K.; SHERMAN, H. J.. **História do pensamento econômico**. Petrópolis: Vozes, 2001.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R.. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1985.

IAMAMOTO, M. V. As Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo in **Serviço Social e Saúde – formação e trabalho profissional**. julho de 2006, disponível em http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/sumario.htm Acesso em 20/02/2013.

IAMAMOTO, M. V.. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social. Ensaios críticos**. São Paulo: Cortez/Celats, 1994.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 17 ed. São Paulo Cortez, 2009.

KALOUSTIAN, S. M. (org.). **Família Brasileira a Base de Tudo**. Brasil, UNICEF, 1997.

LAKATOS, M. L.; MARCONI, M. A.. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LESBAUPIN, I. (org). **O Desmonte da Nação: Balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARTINELLI, M. L.. **Serviço Social: identidade e alienação**. São Paulo. Cortez Editora, 1989.

MESTRINA, M. L.. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

NEP. **Classe Contra Classe - Economia Política e Ideológica**. Equipe 13 de Maio. São Paulo: Editora Loyola, 1988.

NETTO, J. P; VILALOBOS, B. (trad.). **História do Serviço Social na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2003. ed. 6ª.

PALMA, D.. **A prática política dos profissionais: o caso do Serviço Social**. Traduzido por José Paulo Netto. São Paulo: Cortez/Celats, 1986.

RICO, E.; RAICHELIS, R. (orgs). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

SANTOS, L. L.. **Textos de Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1982.

SAWAIA, B. (Org.). **As Artimanhas da Exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

SEN, A.. **Desenvolvimento como liberdade**. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, M. O. da S. e (Coord.). **O Serviço Social e o popular: resgate teórico - metodológico do projeto profissional de ruptura**. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, M. O. da S. e, (org.). **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, A. de O. et al. **Assistência Social na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma Questão em Análise**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SPOSATI, A. de O. (org). **Renda Mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

STOER, S. R.; MAGALHÃES, A. M.; RODRIGUES, D.. **Os Lugares da Exclusão Social: um dispositivo de diferenciação pedagógica**. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2009. 2 ed.

REVISTA INSCRITA nº 1. **Conselho Federal de Assistência Social**, nov. 1997.

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UFMG. **Universidade Federal do Maranhão**. São Luiz. v. 13, nº. 2, julho de 2009.

RICCI, R. **Lulismo – da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira**. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.

SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. nº. **104**. São Paulo: Cortez., outubro de 2010.

SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. nº. **99**. São Paulo: Cortez, setembro de 2009. Ano XXX

SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. nº. **97**. São Paulo: Cortez, janeiro 2009.

SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. nº. **95**. São Paulo: Cortez, setembro de 2008. Ano XXIX.

SILVA, M. O. S; YASBEK. M. C. (orgs). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortes, 2008.

SILVA, M. O. S; LIMA, M. F. S. A. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA. M. O. S. et al. **A Política Social Brasileira no Século XX: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez. 2006.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002. 2 ed.

YASBECK, M. C. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez. 2ª. ed. 2011.

YASBEK, M. C. **As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS**. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Ano XXV, N. 77, p.11-27, mar. 2004.

YASBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003

APÊNDICES

ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO À EQUIPE DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO

I – IDENTIFICAÇÃO

Local de trabalho

Função

Formação

II – PERGUNTAS ESPECÍFICAS

1. Qual sua avaliação sobre o Programa Bolsa Família.
2. Qual o papel da gestão do Programa Bolsa Família. Faça uma avaliação a respeito da gestão local.
3. Quais são as atribuições do assistente social em relação ao Programa Bolsa Família e como têm sido desenvolvidas.
4. Qual sua avaliação sobre a prática profissional do assistente social e qual a contribuição desta na gestão do Programa Bolsa Família.
5. Como se dá a interface da gestão do Bolsa Família com a equipe técnica que acompanha o Programa.
6. Qual sua opinião sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família.
7. Quais as ações desenvolvidas com as famílias beneficiárias e como são definidas.
8. Quais os resultados apresentados no que diz respeito à melhora das condições de vida das famílias beneficiárias e superação das situações de vulnerabilidade social.
9. Existe uma interface do Programa Bolsa Família com a comunidade local que possibilite mudanças significativas na mesma?

ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS TÉCNICOS QUE ACOMPANHAM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO

I – IDENTIFICAÇÃO

Local de trabalho

Função

Formação

II – PERGUNTAS ESPECÍFICAS

1. Qual sua avaliação sobre o Programa Bolsa Família.
2. Qual o papel da gestão do Programa Bolsa Família. Faça uma avaliação a respeito da gestão local.
3. Quais são as atribuições do assistente social em relação ao Programa Bolsa Família e como têm sido desenvolvidas.
4. Qual sua avaliação sobre a prática profissional do assistente social e qual a contribuição desta na gestão do Programa Bolsa Família.
5. Como se dá a interface da gestão do Bolsa Família com a equipe técnica que acompanha o Programa.
6. Qual sua opinião sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família.
7. Quais as ações desenvolvidas com as famílias beneficiárias e como são definidas.
8. Quais os resultados apresentados no que diz respeito à melhora das condições de vida das famílias beneficiárias e superação das situações de vulnerabilidade social.
9. Existe uma interface do Programa Bolsa Família com a comunidade local que possibilite mudanças significativas na mesma?

QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO

I – IDENTIFICAÇÃO

Área de abrangência

Número de famílias

II – PERGUNTAS ESPECÍFICAS

1. Há quanto tempo é beneficiária do Programa Bolsa Família
2. Qual sua avaliação sobre o Programa Bolsa Família.
3. Qual sua avaliação sobre o trabalho do assistente social no Programa Bolsa Família.
 - a. Há algo que poderia melhorar? () Sim: de que forma () Não: por que?
4. Qual sua opinião sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família.
5. De quais atividades você e sua família participam. E como se deu o processo de escolha dessas atividades.
6. Houve mudanças na sua vida e de sua família desde que passou a fazer parte do Programa Bolsa Família?

Se sim, quais mudanças.

Se não houve, porque não.
7. Houve alguma mudança em seu Bairro por causa do Programa Bolsa Família? Se sim, quais foram essas mudanças. Se não, por que.
8. Como você avalia o trabalho da equipe técnica que acompanha o Programa Bolsa Família.