



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER**

JÉSSICA PONTES

ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NO BRASIL

Brasília/DF

2016

JÉSSICA PONTES

ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NO BRASIL

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Serviço
Social - SER do Instituto de Ciências
Humanas - IH da Universidade de Brasília -
UnB, como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em Serviço Social.
Orientadora: Prof.^a Dra. Kênia Augusta
Figueiredo**

Brasília/DF

2016

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER**

JÉSSICA PONTES

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO APRESENTADO AO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE DE
BRASÍLIA-UnB.**

BANCA EXAMINADORA:

Professora Dra. Kênia Augusta Figueiredo (Orientadora)
Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília

Professora Dra. Andréia de Oliveira
Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília

Professor Dr. Reginaldo Guiraldelli
Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília

Brasília/DF

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter iluminado os meus caminhos nesta jornada e por ter permitido a realização do sonho da minha vida de concluir o ensino superior.

À minha orientadora Prof.^a Kênia Augusta Figueiredo por acreditar na minha capacidade e por não desistir de mim nos momentos difíceis, dando-me conselhos e força para concluir este trabalho.

À minha querida mãe, pelos seus ensinamentos de força, responsabilidade, coragem, humildade e determinação. E principalmente por me incentivar a estudar sempre e jamais desistir dos meus sonhos.

Aos colegas do Curso de Serviço Social, em especial, as minhas colegas Ivonete Pereira e Emily Agna, pelo companheirismo e trocas ao longo desta caminhada.

À minha amiga Elizaldina, pelo seu carinho, apoio e palavras que me deram força para prosseguir.

Ao meu namorado Pedro que esteve ao meu lado, principalmente nos momentos difíceis, em que me sentia sozinha e pensava em desistir.

À minha supervisora de estágio, Fernanda Martins, que me acolheu e disponibilizou do seu tempo tão curto para me supervisionar, abrindo os meus horizontes para novos conhecimentos.

Ao Reginaldo e sua esposa Euzeli que com seu transporte escolar foram de grande importância para essa longa caminhada de curso.

A todos os professores do Departamento de Serviço Social com que tive oportunidade de estudar, por terem contribuído para a minha formação profissional.

Aos familiares e amigos que acreditaram e torceram pela minha vitória nesta longa caminhada.

RESUMO

Este trabalho de Conclusão de Curso propõe-se a analisar a relação da Assistência Social e a transferência monetária no Brasil, especificamente o Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda, aqui entendida como transferência monetária, como uma liberação de certa quantia de dinheiro que não é suficiente para o indivíduo alcançar uma autonomia além da pautada pelo consumo, onde o indivíduo nesse sistema capitalista neoliberal só é reconhecido como cidadão quando é consumidor. É necessário muito mais que isso para o indivíduo construir sua vida com dignidade humana e sair desse ciclo vicioso de manutenção da pobreza. O Programa Bolsa Família é um programa com condicionalidades na educação, saúde e assistência social e critérios de renda. É, portanto, um programa que não elimina a pobreza, apenas mantém sua reprodução, uma vez que é focalizado na pobreza e extrema pobreza.

Palavras-Chave: Assistência Social; Transferência monetária; Programa Bolsa Família.

LISTA DE SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único

CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensão

Centro POP - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CF-88 – Constituição Federal de 1988

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

ILPI - Instituição de Longa Permanência para Idosos

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LA - Liberdade Assistida

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF - Programa Bolsa Família

PGRFM - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima

PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima (Campinas)

PNAS - Política Nacional da Assistência Social

PSC - Prestação de Serviços à Comunidade

SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SUAS Sistema - Único de Assistência Social

TABELAS

TABELA 1 - Tipificação dos Serviços no SUAS.....	20
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 - POLÍTICA SOCIAL: MEDIAÇÃO EM UMA SOCIEDADE DESIGUAL.....	12
CAPÍTULO 2 - ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	17
2.1 - Assistência Social e transferência monetária	30
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

INTRODUÇÃO

Este trabalho de Conclusão de Curso apresenta o debate acerca da relação da Assistência Social e o surgimento dos Programas de Transferência de Renda. Para isso é necessário realizar uma breve síntese sobre trajetória a Assistência Social com seu reconhecimento na Constituição Federal de 1988 e posteriormente a criação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, especificamente o Programa Bolsa Família.

A pobreza definida neste trabalho vai muito além da insuficiência de renda, uma vez que ela também significa ausência de direitos e oportunidades para construir um futuro melhor. Ou seja, a concepção de pobreza trabalhada é entendida como insuficiência de renda, é desigualdade na distribuição de riqueza socialmente produzida, é o não acesso aos serviços básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna e não participação social e política. No contexto da produção capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos e sociais. Nesse quesito o surgimento das políticas sociais foi gradual e diferente em cada país. A Assistência Social antes da Constituição Federal era postulada num caráter filantrópico, de caridade e favor.

Foi somente na Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social passou a ser reconhecida com uma política de direito que representa uma grande conquista no campo da proteção social. Ela deve ser garantida como dever do Estado e direito do cidadão, será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição.

Em 1991, começou-se o processo de criação da Lei Orgânica de Assistência Social e somente em 1993 ela foi sancionada. Essa lei afirma a Política de Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado.

Em 2004, surgem novas alterações com Política Nacional de Assistência Social, esta acrescenta a descentralização como uma diretriz da política. E define a transferência de como programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos da Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos.

Nesse sentido, surgem as primeiras iniciativas de combate à pobreza, com os programas municipais de garantia de renda mínima, visando garantir uma rede de

proteção social aos mais pobres. Com o passar dos anos, esses programas ganharam algumas inovações importantes que foram aproveitadas nos programas de transferência de renda posteriores.

Em 2003, esses programas são unificados e transformados no Programa Bolsa Família, situado no combate à fome e à pobreza. Ele foi formulado e inicialmente operado pela Secretaria executiva ligada à Presidência da República, posteriormente, foi transferido para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, porém a Secretaria Nacional de Assistência Social ainda não tem gerência sobre o mesmo, estando ele sob a coordenação de uma secretaria específica, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Para as famílias receberem este benefício precisam se cadastrar no Cadastro Único.

Para se cadastrar nesse sistema e conseguir ser beneficiário do Programa Bolsa família, as pessoas precisam ir ao Centro de Referência de Assistência Social. Percebe-se que o vínculo do Programa Bolsa Família com o CRAS muitas vezes fica restrito à operacionalização do Sistema do Cadastro Único, uma vez em que as pessoas vão ao CRAS apenas para verificar qual o problema com o benefício e tentar solucioná-lo ou então por motivos de demora de seus cadastros e recebimentos do benefício Bolsa Família conduzindo-os aos técnicos de informática do Programa Bolsa Família para terem conhecimento do andamento de seus cadastros ou para realizar novos cadastros das famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade deste Programa.

A instituição dos Programas de Transferência de Renda, especificamente o PBF, apesar dos aspectos positivos e impactos relevantes, os resultados ainda são pequenos e imediatos para a redução da desigualdade, ainda que para muitas famílias na extrema pobreza, essa seja a única forma de renda, mesmo que muito baixa, contribui para a diminuição da pobreza, a elimina, apenas mantendo a reprodução da mesma.

Neste trabalho entendo a transferência de renda como uma transferência monetária, esta é entendida como uma liberação de certa quantia de dinheiro que não é suficiente para o indivíduo alcançar uma autonomia além dessa pautada no consumo, onde o indivíduo nesse sistema capitalista neoliberal só reconhecido como cidadão

quando é consumidor. É necessário muito mais que isso para o indivíduo construir sua vida com dignidade humana e sair desse ciclo vicioso de manutenção da pobreza.

A política de assistência social deve caminhar articulada com outras políticas para que se garanta um acesso aos serviços com qualidade. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família tem uma relação bem estreita com a Assistência Social, já que ele tem apenas uma vinculação com a saúde e a educação por ter as condicionalidades como condição para permanecer no programa e receber a transferência monetária. Ele deve articular a transferência monetária concedida às famílias com as políticas das condicionalidades e com uma política macroeconômica em que possa haver uma redistribuição da renda e da riqueza socialmente produzida que fica nas mãos de poucos para que todos possam alcançar uma vida com qualidade e justiça.

O Programa Bolsa Família é focalizado na pobreza e extrema pobreza, isso de certa forma vai ao encontro com a assistência social que tem seu alicerce baseado na universalização dos direitos sociais, em que pese sua operacionalização também fracionar em segmentos e frações a classe trabalhadora.

Portanto, diante o exposto, o objetivo deste trabalho é analisar a relação da Assistência Social e a transferência monetária.

A escolha deste tema para o desenvolvimento do trabalho deve-se aos conhecimentos adquiridos no processo de estágio e o interesse de compreender melhor as questões e debates que envolvem a relação da Política de Assistência Social e os Programas de Transferência de Renda no Brasil, especificamente o Programa Bolsa Família de transferência monetária recente que já tem um impacto de mais de 13,9 milhões de brasileiros que se encontram na linha de pobreza e extrema pobreza.

O trabalho é de grande importância pela contribuição teórica e pelo fato do estudo contribuir para o aprofundamento teórico e acadêmico da então estudante de Serviço Social e futura profissional assistente social

Para realizar este trabalho, procedemos de uma leitura de análise crítica a partir de pesquisas bibliográficas dos principais autores e documentais como documentos dos conselhos, normativas, decretos, relatórios, cadernos de estudos e sites que contenham alguma base de informações relevantes para o tema.

Neste sentido, o trabalho está dividido em dois capítulos e um subcapítulo: no primeiro capítulo é realizada uma síntese histórica da política social como uma

mediação necessária a uma sociedade desigual, onde parte-se do entendimento que a pobreza vai além da insuficiência de renda, ela também significa ausência de direitos. E que as primeiras iniciativas de políticas sociais no Brasil surgem com o Ministério da Educação e Saúde Pública em 1930, esse período foi marcado pela expansão ainda que pequena dos direitos e foi o início do processo de configuração da política social.

O segundo capítulo trata da trajetória da Assistência Social no Brasil pós Constituição Federal de 1988, que passa a reconhecê-la como uma política pública de direito dos cidadãos e dever do Estado. Em 2004 aprova a Política Nacional de Assistência Social, criando os serviços da Assistência Social, dispostos em: proteção social básica e proteção social de média e alta complexidade. O subcapítulo trata da relação da assistência social no campo da garantia de renda com a transferência monetária, especificamente o Programa Bolsa família, programa de transferência de renda com condicionalidades, situado no combate à fome e à pobreza com critérios de renda baseados na linha de pobreza e extrema pobreza¹.

¹ O Banco Mundial calcula a base da linha de pobreza, de US\$ 1,90 (cerca de R\$ 7,32) por dia. Informações disponíveis no site do Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>. Acesso em 08 de julho de 2016.

CAPÍTULO 1

POLÍTICA SOCIAL: MEDIAÇÃO NECESSÁRIA A UMA SOCIEDADE DESIGUAL

No século XVIII o capitalismo se consolida com o surgimento da industrialização, aprofundando as relações entre o capital e o trabalho, onde o capitalista era dono dos meios de produção e o proletário tinha apenas sua força de trabalho e precisava vendê-la para sobreviver.

A questão evidente a cerca da permanência das condições sociais que reproduzem a desigualdade social e a pobreza está na esfera da produção, onde o capitalismo explora a força de trabalho dos proletários, sempre buscando maior acumulação de riqueza, ou seja, a necessidade de acumular e concentrar capital determina a exploração da força de trabalho.

O sistema capitalista teve origem no século XV e início do século XVI, passou por diversas mudanças, passando do feudalismo para um modelo mais complexo de economia e sociedade. As transformações desse sistema foram ocorrendo por fases. O capitalismo comercial foi baseado nas trocas comerciais, se fortalecendo por meio das trocas e vendas de escravos, manufaturas, metais preciosos e produtos agrícolas. Depois se tem a fase do capitalismo industrial com a invenção e implantação das máquinas no processo produtivo, as indústrias vão se multiplicando e a demanda por mais trabalhadores vai aumentando, gerando a divisão de classes entre o patrão e o proletário (operários), nesse período essa segunda classe começa a se unir para lutar por seus direitos, surgir os sindicatos dessa classe trabalhadora.

À medida que o modo de produção capitalista foi se desenvolvendo e aprofundando a exploração da força de trabalho por meio da reestruturação produtiva e com as revoluções tecnológicas, milhões de trabalhadores foram excluídos do mercado de trabalho e a acumulação do capital foi como sempre, concentrando-se nas mãos de poucos, deixando as pessoas sem acesso a riqueza socialmente produzida. Isso foi resultando no aumento da pobreza, fenômeno que complexo e multidimensional. Existe uma forte tendência a relacionar a pobreza com a ausência de suprimentos para a subsistência humana. Essas explicações são limitadas e apontam apenas para uma das faces desse fenômeno.

Autores como Silva (2009), definem a pobreza em dois aspectos: pobreza absoluta e pobreza relativa. A primeira está relacionada ao não atendimento das necessidades mínimas para a reprodução biológica, e a segunda refere-se à estrutura e a evolução do rendimento médio de um determinado país. “O que significa dizer, que a concepção de pobreza relativa se fundamenta na ideia de desigualdade de renda e de privação relativa em relação ao modo de vida dominante em determinado contexto”. (SILVA, 2009, p.157).

Relacionando essa ideia de pobreza com renda, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010) mensura pobreza absoluta como rendimento médio domiciliar per capita de até meio salário mínimo mensal e introduz a concepção de pobreza extrema como o rendimento médio domiciliar per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo mensal, a maioria desses estudos relaciona pobreza com a renda per capita da família.

Yazbek (2003, p. 48) destaca que o significado de pobreza vai muito além do que é considerada, aponta-a no sentido de ausência de cidadania e poder, ou seja, a pobreza política: “[...] a pobreza não é apenas uma categoria econômica, não se expressando unicamente pela carência de bens materiais. Pobreza é também uma categoria política, que se traduz pela ausência de direitos, de possibilidades e de esperanças”. Complementando esse pensamento, Boschetti (2003) afirma que definir a pobreza a partir da insuficiência da renda, isto é, dos mínimos sociais não levando em consideração outros aspectos que são necessários à sobrevivência individual, como o acesso aos demais serviços e políticas públicas é um pensamento simplista e reducionista.

É nesse contexto da produção capitalista, das lutas de classes e da desigualdade social que surgiram as primeiras ideias acerca das políticas sociais, sendo estas, portanto frutos da acumulação capitalista e do confronto das classes sociais e das forças políticas em presença. Importa destacar que ao longo do capitalismo a classe trabalhadora obteve importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos, como o voto, o direito à organização política por meio dos primeiros sindicatos e partidos, porém essas conquistas não conseguiram romper com o capitalismo.

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferente em cada país, dependendo sempre das correlações de forças. As políticas sociais podem ser

compreendidas como concessões do capital para manter a classe operária sob seu controle, mas também como resultados de conquistas por lutas da classe trabalhadora para garantir melhores condições de vida.

Para as classes subalternizadas, as políticas sociais se constituem um espaço que possibilita o acesso a benefícios e serviços que de outra forma lhes são negados. Esse espaço é de lutas, confronto e expansão de direitos, em que as políticas sociais se configuram como compensatórias de “carências”. Para o Estado, a ação compensatória tem um uso político que se expressa na viabilidade de tutela e na demonstração da face humanitária do capitalismo.

Diante disso, pode-se constatar que:

Não se nega que a política social é um mecanismo que o Estado utiliza para intervir no controle das contradições que a relação capital-trabalho gera no campo da reprodução e reposição da força de trabalho, ou, ainda, que cumpre uma função ideológica na busca do consenso a fim de garantir a relação dominação-subalternidade e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio, neutralização das tensões existentes nessa relação. (...), mas também é o espaço de articulação das pressões e movimentos sociais dos trabalhadores pela ampliação do atendimento de suas necessidades e reivindicações. (SPOSATI et al, 2014, p. 50-51).

As primeiras políticas sociais surgiram com a lógica dos seguros sociais na Alemanha, a partir de 1883. No Brasil as primeiras iniciativas surgem influenciadas pelas pressões dos movimentos classistas, promulgando a Lei de Acidentes em 1919, criando as Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs, em 1923, conhecida como lei Elói Chaves, originando a previdência social brasileira. Porém, a regulamentação das CAPs e o seu financiamento por parte do Estado não alterou seu perfil liberal, pois ele participava da regulação da relação capital/trabalho, mas não assumia a tarefa de criar um sistema nacional de proteção social para todos os cidadãos.

No período do governo de Juscelino Kubitschek, a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS foi promulgada, ajustando o direito de todos os segurados, ampliando o benefício para todos os trabalhadores regulados pelas leis do trabalho. Porém, manteve a cisão dos sistemas de proteção social brasileiro, excluindo os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos que continuavam sem cobertura.

Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, sendo a assistência social assumida pelo Estado por meio da criação da Legião Brasileira de

Assistência - LBA, em 1942. Segundo Pereira (2008), as principais medidas de proteção social nesse período foram:

Na década de 30: criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da Carteira do Trabalho, da Legislação Trabalhista, do Ministério da Educação e Saúde e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, (...) criação do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938 (ligado ao Ministério da Educação e Saúde), com o objetivo de normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, (...). Na década de 40, durante o governo Dutra: promulgação da Constituição federal de 1946 (defensora dos ideais liberais) (...). Na década de 50: durante o Governo de Juscelino Kubitschek: destaque da retórica internacionalista (...), no rol desses interesses, a política social só tem serventia como investimento em capital humano (...). Na década de 60 (até 1964), com os governos Quadros e Goulart: estagnação econômica (...), e intensa mobilização das massas em torno de pleitos por reformas socioeconômicas. (POTYARA, 2008, p. 131-133).

Todas essas conquistas foram objeto de lutas da classe trabalhadora mediante a grande luta pelos seus direitos sociais, esse período foi marcado pela expansão ainda que pequena dos direitos e foi o início do processo de configuração da política social.

A política social não se objetiva apenas nas contradições do capital/trabalho, ou seja, no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos, mas, nas relações desses processos na totalidade. É preciso ter clareza sobre as diversas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais.

De acordo com Pereira (1996) é a partir dessas constatações que se deve avançar com as reflexões sobre a política de assistência social e analisar suas várias manifestações. É desse modo que é possível diferenciar as variadas concepções de pobreza e assim permitir elaborar diferentes modelos de atenção social aos pobres, sendo estratégica a assistência social para a proteção social e ampliação dos direitos sociais nas várias expressões e manifestações sociais.

A assistência social pode ser compreendida pela relação que resulta da interposição de interesses contrários entre capital e trabalho. Nessa concepção, ela pode servir tanto aos cidadãos como também aos interesses do capitalismo já que resulta de resistências estruturais ao modo de produção capitalista que estão sempre em conflitos no processo de correlação de forças, conforme definido por Faleiros (1999, p. 47):

No capitalismo, as relações de assalariamento condicionam, de forma mais ou menos determinante, a inserção dos sujeitos no processo de educação, nos serviços de saúde, nos tipos de habitação, de vestir, de

alimentar e de ver o mundo, ou seja, como menores rendimentos, menores chances. Esses condicionamentos são permeados por lutas que se fazem avançar ou recuar limites e possibilidades, na medida da correlação de forças em seu enfrentamento, com o conseqüente fortalecimento ou fragilização dos sujeitos em suas trajetórias, em diferentes dimensões.

A história da assistência social, de acordo com Pereira (1996) está ligada a essa tensão contraditória entre o capital e as necessidades sociais. A luta por uma sociedade com maior distribuição da riqueza e do poder tira a vinculação da assistência social apenas à área econômica e a coloca também na arena política, com participação da sociedade no controle das decisões, informações e até da gestão das políticas públicas.

Para entender como a Política de Assistência Social se configura hoje no Brasil, é necessário conhecer sua formação histórica, marcada por diversos processos que passam por avanços e retrocessos em busca da efetivação dos direitos sociais no país, com vistas a proteção social do trabalhador e de sua família.

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Foi num contexto de grande mobilização democrática e exigência de práticas inovadoras na área social que começou uma grande e intensa discussão para a formulação de uma política pública de Assistência Social, que fosse constitucionalmente assegurada.

Assim, podemos afirmar que a Constituição Federal de 1988 – (CF-88), aprovada em 05 de outubro é o marco fundamental do processo de reconhecimento da assistência social como política pública, vista como parte integrante da rede pública de proteção social, incluída na esfera da Seguridade Social:

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.)

A CF-88 ofereceu novas oportunidades de reflexão e mudança, inaugurando um padrão de proteção social por afirmar os direitos dos cidadãos como primeiro passo de superação das práticas assistenciais e clientelistas, além do surgimento de novos movimentos sociais objetivando sua efetivação.

Esse momento da Constituinte foi um marco de participação da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais, estes se mobilizaram e participaram ativamente na elaboração do texto constitucional, com suas demandas expostas na Constituição. As mulheres, por exemplo, tiveram seus direitos assegurados e ampliados, como a licença-maternidade e a perspectiva jurídica de igualdade de direitos, o movimento de defesa dos direitos de crianças e dos adolescentes apresentou proposta com milhões de assinaturas para afirmar os direitos desses cidadãos que posteriormente foi elaborado o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A saúde teve proposições formuladas pelo movimento da Reforma Sanitária Brasileira para o reconhecimento da saúde como um direito universal. A assistência social com a nova Constituição deixa de ser filantrópica e alcança o estatuto de direito, o serviço social nesse momento põe sua força em campo, para fortalecer o nascimento

da política de assistência social no campo democrático dos direitos sociais com base em diversas articulações e debates para efetiva inserção da Assistência Social na Constituição Federal. Diante disso, os movimentos sociais foram de grande influência, com todo seu poder de pressão, com suas lutas contribuíram para garantir os direitos que foram conquistados e legitimados na Constituição Federal de 1988.

A Assistência Social alcançou o patamar de política pública com a CF-88 ao integrar a Seguridade Social. No entanto, ao afirmar a seguridade social como um conjunto integrado de políticas públicas com iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, com o objetivo de garantir os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social era necessário definir as competências e objetivos da Assistência Social. De acordo com o artigo 203, da CF- 88, entende-se que:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” (Constituição Federal, 1988).

Em 1991, por iniciativas de diversas entidades da categoria profissional de Assistentes Sociais surgiu a Comissão pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, no 1º Seminário Nacional de Assistência Social, realizado em Brasília. O percurso para a criação da LOAS foi longo e somente em dezembro de 1993 ela foi sancionada pelo então presidente Itamar Franco.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) regulamentou e estabeleceu normas e critérios para a organização da política de Assistência Social, determinando que o Estado atue de forma a proteger os cidadãos, assegurando-lhes programas e ações continuadas rompendo com a interrupção dos programas e ações que existiram antes da instituição dessa lei e contribuindo efetivamente para a construção de uma política pública que possa garantir e preservar os direitos já conquistados por meio das lutas sociais.

Reafirmou ainda que a assistência social é destinada a quem dela necessitar, sem prévia contribuição financeira. É dever do Estado e direito do cidadão. Seus recursos são arrecadados por meio de tributos federais previstos no orçamento da Seguridade Social. De acordo com a LOAS, alterada pela Lei 12.435/2012², a assistência social deve ser organizada em um sistema descentralizado e participativo, que tem como objetivos: a) a proteção social, que visa a garantia à vida, a redução de danos e a prevenção da incidência de riscos sociais; b) a vigilância socioassistencial, que significa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidade, de ameaças, de vitimizações e danos e, c) a defesa de direitos, que visa garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

A LOAS tem como objetivo o atendimento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social visando proteção a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência. Ela também trata dos princípios, diretrizes e gestão da assistência social. Os princípios ditados como fundamentais são a universalidade, a dignidade e a autonomia. Como diretrizes e gestão, ela estabelece a descentralização em cada esfera de governo com a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações na área da assistência social.

Diante desse direito conquistado o governo federal assumiu o papel de articulador nacional da política com a prerrogativa de elaborar as normas gerais, garantir o financiamento e a execução dos benefícios de prestação continuada, apoiar os programas, projetos e serviços de enfrentamento à pobreza, além de ser responsável pela complementação das ações socioassistenciais estaduais e municipais.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, em Brasília-DF, configurou como principal deliberação a construção e implementação

² Em 2011, o Congresso Nacional aprovou a nova Lei Orgânica de Assistência Social, que teve como base a Lei 8.742, de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Essa alteração se deu em decorrência da criação do Suas, sendo identificada pela Lei 12.435 que recebeu o nome de Loas Ampliada. A criação do SUAS ocorreu para superar os problemas encontrados na implementação da política como: regulação insuficiente no campo governamental e não governamental e na imprecisão conceitual; na falta de autonomia na gestão por parte dos municípios e estados; na indefinição das atribuições e competências dos três níveis de governo quanto à gestão da política e seu financiamento; desenvolvimento de ações sem base de dados qualificada, isso acabou por dificultar o diagnóstico dos problemas e das potencialidades sociais, assim como o monitoramento e avaliação; insuficiente ação intersetorial entre as políticas sociais.

do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. O SUAS é um sistema de proteção social público não contributivo, com gestão descentralizada e participativa, que regula e organiza a oferta da assistência social em todo o território brasileiro, visando proporcionar bem-estar e proteção socioassistencial às famílias e indivíduos. Com a implantação das SUAS, passou-se a articular meios e recursos para a execução dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

A resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 109 de 11 de novembro de 2009 aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais que organiza os serviços por níveis de complexidade do SUAS como: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, dispostas da seguinte maneira:

Tabela 1 – Tipificação dos Serviços no SUAS

Serviços de Proteção Social Básica	Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);	Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: Abrigo Institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva.
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Serviço Especializado em Abordagem Social	Serviço de Acolhimento em República;
Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	

Elaborado pela autora.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Caderno: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução nº 109, de novembro de 2009.

A proteção social básica é o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco

social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ela é destinada a população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos.

Os programas, serviços, projetos e benefícios, segundo a (PNAS/2004) devem estar articulados com outras políticas sociais, em perspectiva ao enfrentamento e superação das vulnerabilidades sociais dos indivíduos e famílias usuárias da assistência social.

Integrando as ações de proteção social básica do Suas encontra-se o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), principal programa da assistência social. O serviço consiste no trabalho social com famílias, ele é de caráter continuado, com o intuito de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo na melhoria da qualidade de vida. É realizado por meio de visitas domiciliares, ações de orientação e informação, realização de grupos de convivência, atividades socioeducativas de capacitação e inserção produtiva, faz encaminhamento para inserção no CadÚnico e também para outras políticas.

No PAIF são realizadas algumas ações como: acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos. A acolhida é o processo de contato inicial que habilita a família a conhecer os serviços, programas e projetos oferecidos pelos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). E também permite ao profissional o conhecimento das condições de vida, vulnerabilidades e potencialidades das famílias.

As oficinas com as famílias consistem na realização de encontros previamente organizados com o intuito de refletir sobre as questões de interesses das famílias, suas vulnerabilidades, discutindo sobre seus direitos sociais, favorecendo processos de mudança e de desenvolvimento do protagonismo e da autonomia. As ações comunitárias são realizadas coletivamente, voltadas para a dinâmica das relações vivenciadas no território, com o objetivo de promover a comunicação da comunidade, a mobilização social e o protagonismo da comunidade, fortalecendo os vínculos entre as diversas famílias do território.

As ações particularizadas estão baseadas no atendimento dos profissionais do CRAS às famílias, essas ações devem ser realizadas somente com o técnico, pois na maioria das vezes as famílias vivenciam vulnerabilidades e sentem-se envergonhadas de falar em público. Essas ações são importantes para conhecer a realidade das famílias e assim prestar um atendimento mais específico. Já os encaminhamentos são processos de orientação e direcionamento das famílias, ou alguns de seus membros, para serviços e/ou benefícios socioassistenciais ou de outros serviços, tem o objetivo de promover o acesso aos direitos e a conquista da cidadania.

Esses serviços³ são ofertados nas unidades públicas estaduais de abrangência municipal e regional, dentre dessas unidades tem-se o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e a rede de serviços socioeducativos denominados pela Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

Esse serviço é realizado em grupos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários. Ele estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e território. De acordo com a Resolução nº 109 que dispõe sobre o serviço este possui um caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades dos indivíduos, como forma de enfrentar as vulnerabilidades sociais vivenciadas no cotidiano.

O atendimento dos usuários nesse serviço é de acordo com a faixa etária, pode ser para crianças de até 06 anos, com foco no desenvolvimento de atividades com crianças, familiares, e comunidade, para fortalecer os vínculos, prevenir violência doméstica e o trabalho infantil. Com essas crianças, é desenvolvidas atividades de convivência, fortalecimento de vínculos e socialização através de brincadeiras com experiências lúdicas. Com as famílias são realizadas discussões reflexivas e orientação sobre o cuidado com a criança pequena, informações sobre os direitos da criança com deficiência e as possibilidades de interação destas com as demais crianças.

O atendimento do serviço aos usuários para crianças e adolescentes de 06 a 15 anos, com foco na constituição de espaço de convivência, com formação dos usuários

³ Mais informações sobre esses serviços consultar a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Caderno: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

para a participação e cidadania, desenvolvendo a autonomia e o protagonismo desses indivíduos. O serviço na faixa etária de 15 a 17 anos tem como finalidade fortalecer a convivência familiar e comunitária, contribuindo para o retorno ou permanência dos adolescentes nas escolas. Já o serviço para os idosos tem foco no desenvolvimento de atividades que contribuam para o processo de envelhecimento saudável, para a autonomia e sociabilidade desses idosos. As atividades devem ser dirigidas de acordo com as demandas, considerando as experiências vividas por esses usuários, sempre estimulando e potencializando uma melhor qualidade de vida nesse momento.

Segundo o Caderno de Orientações (2016) o coordenador do CRAS é responsável pela articulação da rede de serviços de proteção social básica local, cabe a ele: organizar, segundo orientações do gestor municipal ou do Distrito Federal de assistência social, reuniões periódicas com as instituições que compõe a rede, a fim de instituir a rotina de atendimento e acolhimento dos usuários; traçar estratégias de fortalecimento das potencialidades do território; articular ações intersetoriais, entre outras.

Ainda dentro da proteção social básica tem-se o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência, este serviço tem como finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento dos vínculos familiares e sociais dessas pessoas. Tem como objetivo contribuir para a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades, a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento. Este serviço não deve ser confundido com a visita domiciliar, ele se constitui de ações e atividades que ultrapassam a visita domiciliar numa ação de caráter contínuo até a superação do problema identificado com esses usuários.

A proteção social especial de média e alta complexidade é o conjunto de serviços, programas e projetos que tem como objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos. Ela é destinada a todas as pessoas e famílias que vivem em situações de risco e que tiveram seus direitos violados ou ameaçados por vivências de violência em toda sua forma.

Dentro da proteção social especial de média complexidade⁴ é desenvolvido o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), é um serviço de apoio, orientação e acompanhamento às famílias em que haja alguém em situação de ameaça ou violação de direitos, como por exemplo: violência física, psicológica e negligência, violência sexual, dentre outras.

De acordo com o Caderno Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), são vários os objetivos do PAEFI como:

Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos e prevenir a reincidência de violações de direitos. (Pág.: 20)

Ainda na proteção social especial de média complexidade existe o Serviço Especializado em Abordagem Social que é ofertado de forma contínua e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa para identificar a ocorrência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua e outras situações de risco e violação de direitos. A abordagem social é realizada nas ruas, praças, espaços públicos em que se realizam atividades laborais, locais de comércio, entre outros para a retirada das crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam esses espaços como forma de moradia e/ou sobrevivência. O Serviço deve buscar a resolução das necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas para a garantia dos direitos.

Esses serviços são ofertados nas unidades públicas estatais de abrangência municipal ou regional, dentre elas o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).

⁴ Os Serviços da Assistência Social estão organizados de acordo com o Caderno de Tipificação. Verificar as informações no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Caderno: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução nº 109, de novembro de 2009.

Já o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), este serviço tem como finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto que foram determinadas judicialmente, devendo contribuir para o acesso a direitos e para a resignificação de valores na vida pessoal e social desses adolescentes e jovens.

De acordo com o Caderno Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), esse serviço tem como objetivo:

Realizar acompanhamento social a adolescentes durante o cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade e sua inserção em outros serviços e programas socioassistenciais e de políticas públicas setoriais; criar condições para a construção/reconstrução de projetos de vida que visem à ruptura com a prática de ato infracional; estabelecer contratos com o adolescente a partir das possibilidades e limites do trabalho a ser desenvolvido e normas que regulem o período de cumprimento da medida socioeducativa; contribuir para o estabelecimento da autoconfiança e a capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomias; possibilitar acessos e oportunidades para a ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências; fortalecer a convivência familiar e comunitária. (p. 24).

O Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, este serviço tem foco no atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, como: exploração da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas dentro da família, dentre outras, que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia das pessoas. O serviço tem como finalidade, a inclusão social, promover a autonomia e a melhoria da qualidade de vida dessas pessoas.

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ele é ofertado para pessoas que moram e sobrevivem na rua, tem a finalidade de assegurar atendimento e oferecer atividades para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares para viabilizar a construção de novos projetos de vida. O serviço tem como objetivo possibilitar condições de acolhida

na rede socioassistencial, contribuir para a construção de novos projetos de vida e contribuir para a restauração e preservação da integridade e autonomia da população em situação de rua, promovendo ações para a inserção familiar e/ou comunitária.

Dentro da proteção social especial de alta complexidade têm-se os seguintes serviços que serão abordados a seguir.

O Serviço de Acolhimento Institucional de acordo com o Caderno Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009), está descrito da seguinte maneira:

Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual. (...). Deve funcionar em unidade inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. As edificações devem ser organizadas de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos usuários, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade. (p. 31).

Os equipamentos de acolhimento são: Abrigo Institucional que acolhe crianças, adolescentes, adultos e famílias, mulheres em situação de violência e idosos, estes são acolhidos na Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI). O equipamento Casa-Lar que acolhe crianças, adolescentes e idosos. A Casa de Passagem acolhe adultos e famílias. A Residência Inclusiva acolhe jovens e adultos com deficiência.

Esse serviço contribui para a redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência, reduzi a presença de pessoas em situação de rua e de abandono, contribui para a proteção dos indivíduos e famílias, entre outras contribuições.

Ainda na proteção social especial de alta complexidade tem-se o Serviço de Acolhimento em República oferece proteção, apoio e moradia subsidiada para grupos de pessoas maiores de 18 anos que se encontram em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados. O serviço tem como objetivo apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, e o desenvolvimento da participação social, integração, autonomia e promover o acesso à rede de políticas públicas para essas

peessoas.Os usuários desse serviço são jovens entre 18 e 21 anos, adultos em processo de saída das ruas e idosos com condições de desenvolver, de forma independente, as atividades diárias.

O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora é um serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes que estão afastados de suas famílias por medida de proteção, são acolhidos em residências de famílias acolhedoras cadastradas. De acordo com o Caderno de Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009) esse serviço têm como objetivos:

Promover o acolhimento familiar de crianças e adolescentes afastadas temporariamente de sua família de origem; acolher e dispensar cuidados individualizados em ambiente familiar; preservar vínculos com a família de origem, salvo determinação judicial em contrário; possibilitar a convivência e o acesso à rede de políticas públicas e apoiar o retorno da criança e do adolescente à família de origem. (p.41).

E por último dentro da proteção social de alta complexidade existe o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, este serviço promove apoio e proteção à população que foram atingidas por situações de calamidade pública e emergência (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, dentre outras), a elas são, ofertados alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, de acordo com as necessidades em que se encontram. O objetivo é assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança, articular a rede de políticas públicas, promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.

Todos esses serviços, tanto da proteção social básica, quanto da proteção social especial de média e alta complexidade são constituídos para viabilizar os objetivos da Política Pública de Assistencial Social, que de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004), esses objetivos são para:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou espacial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitam; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural e assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (p. 27).

Esses serviços da Política de Assistência Social são formas de garantir, ampliar e promover a universalização dos direitos sociais das pessoas na busca por sociedade brasileira mais justa e igualitária.

2.1 Assistência Social e transferência monetária

De acordo com Silva, Yasbek e Giovani (2008) no mundo atual existem diversos sistemas de proteção social totalmente dedicados a prever e sanar riscos de natureza biológica e social, dos mais simples aos mais complexos, isso implica sempre em transferência de recursos sociais, seja sob a forma de esforço ou trabalho, ou sob a forma de bens e serviços, ou ainda na forma de dinheiro.

Essas transferências que se fazem sob as formas de distribuição ou redistribuição de recursos estão predominantemente orientadas pelo Estado. Este foi sempre o principal sujeito na produção do desenvolvimento econômico, mesmo priorizando o mercado, ele também se constitui como fonte de solidariedade social, como campo de mediação nesse confronto de interesses, assumindo o papel de regulador das transferências de recursos destinados à proteção social. Esses sistemas de proteção social representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações⁵ entre proletários e capitalistas.

Então, a proteção social trata-se, portanto, da proteção de que desfrutam os membros de uma sociedade no convívio comum e na participação justa de todos no usufruto da riqueza produzida, materializada em bens e serviços, que deveriam ser de acesso a todos.

A assistência social no campo da garantia de renda tem a transferência de renda como papel de enfrentamento das situações de insuficiência de recursos como via de uma renda mínima. A política de assistência social opera com esse importante benefício de escala nacional com grande relevância no sistema de proteção social brasileiro. De acordo com (SILVA, 2008), os sistemas de proteção social são formas, às vezes mais ou menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros.

Segundo a PNAS (2004), a transferência de renda é definida como programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e

⁵ Essas pactuações não são acordos pacíficos, são medidas de manobra para reduzirem os conflitos e alternativas de controle social (SILVA, 2008).

outras formas de privação de direitos, que levam à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.

Nessa perspectiva surgem novas experiências de combate à pobreza, os programas municipais de garantia de renda mínima. Esses programas têm como foco beneficiar os grupos mais vulneráveis, visando garantir uma rede de proteção social aos mais pobres, que na maioria das vezes não são beneficiários das políticas sociais tradicionais, como saúde e educação.

Com a Constituição de 1988 iniciou-se o debate em torno da noção de mínimos sociais, presente na LOAS e na implementação e consolidação do SUAS. Esse conceito seria operacionalizado para orientar o debate e as propostas de renda mínima no país. A primeira iniciativa nesse quesito foi a criação do salário mínimo em 1940, estabelecendo um salário de base com o objetivo de garantir condições de alimentação, habitação, educação, vestuário e cuidados médicos. É considerável lembrar que para receber esse salário mínimo os trabalhadores deveriam estar legalmente inseridos no mercado de trabalho.

É importante frisar que a discussão sobre os mínimos sociais⁶ é bem antiga e fruto da divisão de classes sociais. No Brasil, esse debate entra em pauta com a implementação da LOAS e da discussão dos programas de transferência de renda que apresentam o tema da provisão de mínimos *“só haverá provisão mínima se houver necessidades básicas a satisfazer”* (PEREIRA, 2008, p. 26).

No parágrafo único do artigo 2º da LOAS 12.435 diz que para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada com as políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimentos de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (LOAS, alterada pela Lei 12.435/2011).

De acordo com Pereira (2008, p.27), a referência aos mínimos sociais exige muito cuidado e reflexão, pois essa relação a mínimos tem uma dupla identificação com a provisão de bens, serviço e direitos e com as necessidades a serem providas. Para tal entendimento Pereira explica:

⁶ Mínimos sociais nos países capitalistas são definidos como recursos mínimos, destinados às pessoas incapazes de prover por meio de seu próprio trabalho sua subsistência.

Sendo assim, mínimo e básico, ao contrário do que se tem sido apressada e mecanicamente inferido do texto da LOAS, são noções assimétricas, que não guardam, do ponto de vista empírico, conceitual e político, compatibilidades entre si. [...], para que a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser mínima ou menor, para ser básica, essencial, ou pré-condição à gradativa otimização da satisfação dessas necessidades.

O debate sobre transferência de renda ganhou visibilidade no Brasil com a apresentação, pelo Senador Eduardo Suplicy, no ano de 1991 por meio do Projeto de Lei nº. 80/1991, que foi aprovado em dezembro do mesmo ano. O projeto propunha-se por meio deste projeto a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). O projeto foi apresentado ao Senado Federal como sendo um programa universalista com transferência de uma renda para todos os cidadãos brasileiros com mais de 25 anos numa faixa de renda pré-determinada.

Os autores Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 22) afirmam que os programas de transferência de renda no sistema de proteção social brasileiro realizam “transferência monetária à família ou indivíduos, transferência esta, na maioria dos programas, associada às exigências de contrapartida no campo da educação, da saúde e do trabalho”.

De acordo com os autores Silva, Yasbek e Giovanni (2008), os programas sociais têm sido orientados, historicamente, por políticas compensatórias e desvinculadas das políticas de desenvolvimento econômico, cujos modelos só têm servido para aumentar a concentração de renda e a manutenção de uma economia centrada na informalidade, que exclui a maioria dos trabalhadores dos serviços sociais que deveriam atender à população mais carente. (p.32)

Nesse sentido, a assistência social no campo da garantia de renda⁷ tem os benefícios monetários não contributivos com o papel de enfrentamento das situações de

⁷ “As duas vertentes clássicas da garantia de renda são as políticas de seguro social e de assistência social. [...]. Os programas assistenciais, não contributivos e integralmente financiados com recursos tributários, dirigem-se tradicionalmente à proteção daqueles em situação de pobreza e reconhecidamente incapacitados para o trabalho (pessoas com deficiência, idosos, crianças e outros grupos marcados por situações específicas de vulnerabilidade). Progressivamente foram ganhando destaque, entre os benefícios monetários sob responsabilidade da política de assistência social, os programas voltados à garantia de uma renda mínima aos segmentos desprovidos de meios adequados de subsistência, independente da forma ou possibilidade de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho” (Jaccoud, 2009, p. 388).

insuficiência de recursos como via de uma renda mínima⁸, o que ganha relevância dentro do sistema de proteção social com amplo espaço de debate sobre as manifestações da Questão Social⁹, numa conjuntura de amplo crescimento do desemprego e outras vicissitudes da vida.

A experiência no Brasil com essa questão de *renda mínima* tem início a partir da Lei nº. 80/1991 quando os municípios de Campinas, Ribeirão Preto e o Distrito Federal passam a adotar o programas. Inaugura-se o desenvolvimento desses programas, começando com o programa renda mínima e o bolsa escola. O programa de renda mínima foi instituído em Campinas com o nome de Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM, pela Lei nº 8.261/95¹⁰, esse programa atendia famílias cujos filhos e/ou dependentes fossem menores de 14 anos, cuja renda mensal seria inferior a R\$ 140,00 e que deveriam ser residentes em Campinas há, no mínimo, dois anos.

Para ter acesso a esse programa as famílias deveriam preencher uma ficha cadastral que coletaria informações sobre habitação, escolaridade, composição da família, entre outras, que caracterizavam o grau de pobreza dessas famílias.

(...) dados da Prefeitura Municipal de Campinas de 1998 evidenciaram que 86% dos beneficiários disseram usar a complementação de renda recebida com alimentação, seguindo-se de 50% em vestuário; 39% em eletrodomésticos; 38% em habitação; 33% em pagamento de dívidas e 27% em saúde. Ainda segundo dados da Prefeitura, o número de crianças a escola, das famílias que estavam no Programa, aumentou de 82% para 87% e, segundo o Departamento de Apoio à Família, a permanência de 550 crianças de rua, que viviam no centro da cidade de Campinas, no início da implantação do Programa (março de 1995), foi drasticamente reduzida. (SILVA, YASBECK e GIOVANNI, 2008, pág. 59).

O Programa Bolsa-Escola foi criado em Brasília em 1995 com o objetivo de apoiar a educação dos filhos de famílias pobres, que residissem há mais de cinco anos

⁸ Renda mínima, entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou famílias. Silva e Silva, Maria Ozanira. Renda Mínima e reestruturação produtiva. São Paulo: Cortez, 1997, p. 107.

⁹ A Questão Social aqui é entendida como as várias expressões das relações sociais. De acordo com Iamamoto (200, p. 17) foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos. Esse reconhecimento dá origem a uma ampla esfera de direitos sociais públicos atinentes ao trabalho – consubstanciados em serviços e políticas sociais.

¹⁰ Lei nº 8.261/95 Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para famílias com filhos em situação de risco.

no Distrito Federal, com recebimento de um salário mínimo para as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo. A prioridade do programa era a educação, em que todos os filhos com idade de 7 a 14 anos estivessem matriculados nas escolas públicas, garantindo escolaridade para todos e com isso preparando-os para um futuro com melhores condições. Como condicionalidades, era necessário que as crianças tivessem frequência escolar elevada, onde eram admitidas apenas duas faltas mensais sem justificativa.

O Bolsa-Escola era financiado pelo Fundo de Combate à Pobreza, com previsão inicial de recursos na ordem de R\$ 1,7 bilhão e duração prevista para 10 anos. (...). O Governo Federal era o principal gestor do Programa, através do Ministério de Educação, responsabilizando-se pelo pagamento dos benefícios por meio da Caixa Econômica Federal; supervisão e acompanhamento do Programa através da Secretaria Nacional do Programa Bolsa-Escola, que analisava os cadastros das famílias efetuadas pelas prefeituras, compatibilizando-os trimestralmente com os indicadores econômicos e sociais dos respectivos municípios, bem como pela análise dos Termos de Adesão apresentados pelas prefeituras, além de realizar auditorias nas concessões e pagamentos e nos cadastros das famílias. (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2008, p. 113).

Esse programa foi implantado em outros municípios do Brasil, devido seus resultados positivos em Campinas e no DF. Sua implementação foi às pressas, devido período eleitoral durante as campanhas, as condicionalidades e os pré-requisitos para ter acesso aos benefícios eram bastante claros e garantiam o acesso a uma parcela da população economicamente vulnerável.

Com o passar dos anos, o programa ganhou algumas inovações importantes que foram aproveitadas nos programas de transferência de renda posteriores. Uma grande inovação foi o pagamento do benefício através do cartão magnético individual, que era de titulação da mãe, uma opção dada nos programas de hoje.

De acordo com SILVA, YASBEK e GIOVANI (2008, p. 43), é importante ressaltar que esses Programas de Transferência de Renda, criados no Brasil, sejam nos municípios ou Estados, têm no seu desenho a transferência monetária como incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes, como a Política de Educação e Saúde. Esses programas foram criados numa conjuntura de aumento do desemprego, onde na maioria das vezes as ocupações eram precárias e não garantiam proteção social pela previdência social, aumentando as desigualdades sociais. Eles apontam algumas orientações sobre

os Programas de Transferência de Renda que inspiram as experiências brasileiras, dentre elas:

Transferência de Renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos liberais / neoliberais, mantenedores dos interesses do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientador a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza.

A transferência monetária aqui tratada é entendida como uma liberação de certa quantia de dinheiro que não é suficiente para o indivíduo alcançar uma autonomia além dessa pautada no consumo, onde o indivíduo nesse sistema capitalista neoliberal só reconhecido como cidadão quando é consumidor. É necessário muito mais que isso para o indivíduo construir sua vida com dignidade humana e sair desse ciclo vicioso de manutenção da pobreza. Diante disso, Silva, Yasbek e Giovanni (2008, p. 43-44) afirmam que:

Assim, os resultados alcançados não parecem ser capazes de ultrapassar a manutenção das grandes desigualdades sociais e parecem direcionar-se para a criação de um estrato de pobres situados num patamar de indigência ou de mera sobrevivência, com impactos duvidosos sobre a interrupção do ciclo vicioso de reprodução da pobreza.

Esses programas implantados abriram um caminho para diversos debates sobre o que veria a ser os Programas de Transferência de Renda (PTRs).

São considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo. (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2008, pag. 130).

O oferecimento dessa transferência monetária é tido apenas como uma complementação monetária às famílias em situação de extrema pobreza, atendendo às

necessidades mais básicas da vida humana, com pequenas articulações de condicionalidades com outras políticas sociais básicas como a saúde e a educação que sozinhas não conseguem suprir todas as necessidades sociais que o ser humano precisa para romper com a reprodução da pobreza e garantir uma vida com qualidade.

A partir de 2003, precisamente no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os PTRs ganham um novo patamar no seu conteúdo e gestão. Inicia-se um processo de unificação dos Programas Nacionais de Transferência de Renda existentes no país¹¹, com a criação do Programa Bolsa Família situado no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza. Esses programas utilizam-se de políticas focalizadas de combate à pobreza que visam combater a extrema pobreza, nesse sentido tratam somente de uma parte ínfima do problema e colocam essa questão da focalização nas questões sociais sob a ótica do gasto social, o lado econômico, excluindo o direito de acesso às políticas sociais no seu todo.

O Programa Bolsa Família, regulamentado pela Lei 10.386/2004, prioriza famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e define família como “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que mantém pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2004). Para receber a transferência monetária é necessário que a família esteja inscrita no Cadastro Único e atenda os critérios de renda estabelecidos pelo programa. O Cadastro Único (CadÚnico) é a porta de entrada para os programas sociais do Governo Federal e Estadual, para fazer a inscrição nele é necessário ir ao CRAS da localidade e fazer o cadastramento. É importante atualizar os dados do cadastro a cada dois anos ou quando necessário, de acordo com mudanças ocorridas no perfil familiar.

¹¹ Programas existentes antes da unificação com o Programa Bolsa Família: O Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. O Programa Bolsa Alimentação era um programa do Ministério da Saúde e tinha como objetivo de promover condições de saúde e nutrição às gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a seis anos, mediante complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação. Dentro das condicionalidades, apresentava-se com destaque o comparecimento periódico a consultas do pré-natal, acompanhamento nutricional e de doenças crônicas e a manutenção do calendário de vacinação da criança. O Auxílio Gás foi um benefício concedido às famílias com renda inferior a meio salário mínimo *per capita* como subsídio no preço do botijão de gás. O benefício era pago no valor de R\$ 7,50 por mês, repassado a cada dois meses aos beneficiários. O Cartão Alimentação foi criado com o objetivo de combater a fome, garantindo recursos financeiros ou o acesso a alimentos necessários para a nutrição e manutenção da saúde. A transferência monetária era de R\$ 50,00 reais por família com renda per capita inferior a meio salário mínimo. (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2008.).

O Cadastro Único está regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o decreto estabelece regras que regulam a utilizações dos dados para identificação e seleção dos beneficiários aos programas sociais do Governo Federal e Estadual.

O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. A partir daí, o poder público pode formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Cadastro Único, 2015).

A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o gestor em âmbito nacional, e a Caixa Econômica Federal é responsável pela operacionalização do Sistema de Cadastro Único e pelo pagamento do benefício. Este sistema de informações permite reduzir os casos de famílias que recebem o benefício sem se encaixarem nos requisitos de renda *per capita* familiar.

Após a realização do cadastro e aceita as condições para as famílias receberem o Bolsa Família, estas recebem um cartão magnético da Caixa Econômica Federal de preferência no nome da mãe para receberem o benefício que pode ser sacado na Caixa Econômica Federal nos caixas eletrônicos, nas lotéricas e correspondentes do Caixa Aqui.

Nos casos em que o benefício se encontrar bloqueado, suspenso ou cancelado, o titular do benefício deve procurar o responsável pelo Programa Bolsa Família no CRAS da sua localidade ou Prefeitura para verificar o porquê de não conseguir receber o benefício. Lembrando que o cadastramento é um pré-requisito, isto não significa que a família será beneficiada do programa imediatamente após a realização do cadastro. É o MDS que seleciona de forma automatizada pelo sistema as famílias que serão incluídas no programa para receber o benefício de acordo com sua renda.

De acordo com o Manual de Gestão do Programa Bolsa Família (2015), cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome desenvolver e disponibilizar

ao município instrumentos e sistemas de informação e gestão, bem como implementar o pagamento mensal de benefícios às famílias participantes do Programa Bolsa Família.

Para receber o benefício às famílias devem atender aos seguintes critérios de renda e seus valores estabelecidos atualmente¹²: i) Família com renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa; ii) Famílias com renda mensal entre R\$ 85,00 e R\$ 170,00 por pessoa, que possuam na sua unidade familiar gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes com idade entre 0 e 16 anos incompletos; iii) Famílias com renda mensal de 0 a R\$ 170,00 por pessoa em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos.

De acordo com a Lei nº 10.836/2004 que institui o Programa Bolsa Família, os benefícios financeiros são constituídos da seguinte maneira¹³:

- Benefício Básico que é concedido às famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa). O valor do é de R\$ 85,00.
- Benefício Variável que é concedido para as famílias pobres e extremamente pobres, que tenham em seu núcleo familiar gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de 0 a 16 anos incompletos. O valor de cada benefício é de R\$ 39,00 por pessoa e cada família pode receber o benefício por até 5 pessoas, totalizando R\$ 195,00. Para entender melhor, se uma família possui na sua composição uma mulher gestante e uma criança de 10 anos, por exemplo, essa família tem o direito de receber pelos 2 membros no valor de R\$ 39,00 cada um. Dentro do benefício variável existe o de 0 a 15anos para crianças e adolescentes nessa faixa etária e o valor do benefício é R\$ 39,00. Tem o benefício variável á gestante que pode ser pago até nove parcelas dentro do período da

¹² Os valores estabelecidos atualmente foram reajustados. Antes do impeachment da presidente Dilma Rousseff, as famílias receberiam um aumento de 9% no seu benefício, porém, com o novo presidente interino Michel Temer, este negou o aumento, pois não dá prioridade às políticas sociais e não enxerga o povo brasileiro que vive na pobreza. Esse momento de crise é essencial que os pobres estejam mais protegidos pelas políticas sociais, porém com esse governo ilegítimo, são os primeiros a sentir o efeito da crise. Diante de argumentos contraditórios, já que antes Temer era contra o aumento do benefício do Programa Bolsa Família, em 29 de junho de 2016, o então presidente Temer anunciou um aumento médio de 12,5% para os benefícios, esse aumento é manobra do presidente para conquistar a empatia da população brasileira, principalmente as que recebem o benefício. Temer tenta consolidar seu golpe com medidas que contrariam a austeridade prometida por seus aliados ao mercado. É um golpista dando seus golpes contra a população brasileira que sofre cada vez mais com os desmontes dos direitos sociais.

¹³ Sobre os benefícios financeiros, verificar mais informações na Caixa Econômica Federal. Programas Sociais. Bolsa Família. 2016. Disponível em: < <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>.> Acesso em 14 de abril de 2016.

gestação. O valor do benefício é de R\$ 39,00. E também o benefício variável nutriz que é concedido às famílias que tenham crianças de 0 a 6 meses que pode ser pago até seis parcelas consecutivas dentro desse período de meses, o valor é de R\$ 39,00.

- Benefício Variável Jovem concedido às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham no seu núcleo familiar adolescente entre 16 e 17 anos. O valor é de R\$ 46,00 por mês e a família pode receber até dois benefícios.
- Benefício para Superação da Extrema Pobreza é concedido às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, a família pode receber um benefício por mês, que é calculado de acordo com a renda e o benefício recebido no programa.

O programa tem como alvo a família na sua ação, porém como responsável legal, dá preferência às mulheres para o recebimento do benefício, isso ocorre na maioria das famílias beneficiárias. Quanto às condicionalidades já citadas, estas visam criar um compromisso e responsabilidade das famílias para continuar recebendo o benefício.

O acesso à saúde e educação que o Programa Bolsa Família condiciona é um direito garantido na Constituição Federal de 1988 que é de responsabilidade do Estado e deve ser promovido nas condições adequadas e com qualidade, porém em muitas situações não garante o acesso às pessoas mais vulneráveis. Nesse sentido, o Estado entra com o compromisso e responsabilidade de ofertar os serviços com garantia de que todos irão acessá-los com qualidade, assim reforçando o direito a saúde e educação que já são tidos como universais.

De acordo com o site da Caixa Econômica Federal (2016), atualmente o Programa Bolsa Família atende mais de 13,9 milhões de famílias. Esse impacto aponta em estudos a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, estando a redução associada à progressão dos benefícios, sem contudo haver redução da desigualdade social. Nesse sentido, afirma-se que:

Os Programas de Transferência de Renda, quando não articulados a uma política macroeconômica de crescimento sustentável e de redistribuição de renda, podem significar melhorias imediatas nas

condições de vida, de famílias que vivem em extrema pobreza, o que já é importante, mas não superam a pobreza, ultrapassando, somente em caráter marginal, a denominada linha de pobreza (SILVA, YASBEK, GIOVANNI, 2008 apud SILVA, 2007).

Apesar de não integrar formalmente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), concebe-se o Programa como uma ação de proteção básica, de natureza assistencial, formada por programas, serviços e benefícios que visam prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (PNAS, 2005)

Nesse sentido, a relação do Programa Bolsa Família com a política de Assistência Social ocorre porque os gestores locais são os mesmos ou porque o público-alvo é idêntico. Essa constatação é devido primeiro ao histórico de implementação do programa que trilhou um caminho separado da assistência social, mas não só isso, prevalecia uma visão limitada da potencialidade de intervenção dessa área. O Programa Bolsa Família foi formulado e inicialmente operado por uma Secretaria Executiva ligada à Presidência da República. E mesmo depois de sua transferência para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Secretaria Nacional de Assistência Social ainda não tem gerência sobre o mesmo, estando ele sob a coordenação de uma secretaria específica, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

De acordo com o Relatório de Gestão do SUAS 2014 (2015), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) tem por finalidade a implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania do Governo Federal que tem como principal instrumento o Programa Bolsa Família. A SENARC é o órgão gestor em nível nacional desse programa e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). Também articula ações intersetoriais para apoiar a promoção de acesso a serviços básicos de saúde e educação para a população mais vulnerável, além de articular com outros programas de transferência de renda federal, estaduais e municipais, estabelecendo a soma de esforços entre os entes federados e as demais ações sociais em curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar a relação da transferência monetária e a Assistência Social no Brasil, para isso percorreu-se um caminho da Assistência Social como política pública e a criação dos Programas de Transferência de Renda, em especial o Programa Bolsa Família.

A assistência social foi só reconhecida como política pública na Constituição de 1988, ela é assegurada de acordo com o artigo 203, a saber:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” (Constituição Federal, 1988).

A assistência social foi regulamentada pela promulgação da Lei de Assistência Social (LOAS) em 1993, que estabelece normas e critérios para a organização da política. A assistência social é destinada a quem dela necessitar, sem prévia contribuição financeira. A história da LOAS não terminou com sua promulgação, pelo contrário, a partir desse momento começou-se uma grande luta para a sua implementação.

Nota-se alguns avanços na Política de Assistência Social com a aprovação da LOAS que reafirma a Política de Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado. Porém, percebe-se que a mesma permaneceu restrita à administração do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e à concessão de benefícios pontuais.

Somente em 2004 novas alterações vieram com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) por meio da constituição do Sistema Único de Assistência Social – Suas. Com o objetivo de materializar as diretrizes da LOAS a PNAS/ 2004 permitiu distribuir o poder entre as três esferas do governo e DF descentralizando político-administrativa as ações, aliada à estratégia da territorialização. Diante disso, Yazbek (2004, p.16) afirma que *“a descentralização contribui para reconhecimento*

das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população”.

Segundo a PNAS (2004), a transferência de renda é definida como programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levam à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.

Foi nessa perspectiva que surgiram as primeiras experiências de combate à pobreza, com os programas de garantia de renda mínima nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Distrito Federal. Posteriormente esses programas foram unificados pela criação do Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei nº 10.836/2004¹⁴ é um programa de transferência de renda com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o território brasileiro. Ele possui três eixos principais: a transferência de renda, que promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, que reforçam o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

O programa apresenta no seu desenho, a transferência monetária como incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes, principalmente as Políticas de Educação e Saúde. As famílias beneficiárias têm em contrapartida determinadas condicionalidades a serem cumpridas, como: frequência escolar da criança e do adolescente na rede de ensino fundamental; acompanhamento vacinal das crianças de 0 a 6 anos de idade e acompanhamento médico das gestantes e nutrizes. Cabe ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome acompanhar o cumprimento dessas condicionalidades, mediante informações que são passadas pelas gestões municipais do Programa Bolsa Família.

¹⁴ Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Ele é destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Destina-se à famílias pobres, sendo a família considerada enquanto “um grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, que formam um grupo vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”. (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2008. Pág. 131).

De acordo com Silva, Yasbek e Giovanni (2008, p. 131), essas condicionalidades se apresentam com dupla face:

Uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso a políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias.

A inclusão das famílias no PBF ocorre pela inclusão no Cadastro Único, que é um instrumento que do governo federal que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. A transferência monetária recebida pelas famílias do PBF é um complemento¹⁵ de livre utilização, elas têm a liberdade na aplicação do dinheiro recebido e podem permanecer no Programa enquanto houve a manutenção dos critérios de elegibilidade, desde que cumpram as condicionalidades determinadas pelo PBF.

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

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê.

Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75% (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Condicionalidades).

¹⁵ Complemento: adjetivo que completa, tem sentido de inteirar. SACCONI, Luis Antonio. Dicionário essencial da língua portuguesa. São Paulo: Atual, 2001.

Na assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou egressas do trabalho infantil, devem ter frequência superior a 85% nos serviços de convivência de fortalecimento de vínculos. Cabe aos municípios informar sobre a frequência dos beneficiários do programa aos serviços de saúde, educação e assistência social. Com essas informações que o governo federal disponibiliza a lista de beneficiários que não estão cumprindo as condicionalidades e que devem ser acompanhados para descobrir o motivo do não cumprimento. O descumprimento das condicionalidades pode gerar a família problemas no benefício como: advertência, bloqueio, suspensão e até mesmo o cancelamento do benefício.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) essas condicionalidades têm como objetivos: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis; identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

Percebe-se que o vínculo do Programa Bolsa Família com o CRAS muitas vezes fica restrito à operacionalização do Sistema do Cadastro Único, uma vez em que as pessoas vão ao CRAS apenas para verificar qual o problema com o benefício e tentar solucioná-lo ou então por motivos de demora de seus cadastros e recebimentos do benefício Bolsa Família conduzindo-os aos técnicos de informática do Programa Bolsa Família para terem conhecimento do andamento de seus cadastros ou para realizar novos cadastros das famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade deste Programa.

A instituição dos Programas de Transferência de Renda, especificamente o PBF, apesar aspectos positivos e impactos relevantes, os resultados ainda são pequenos e imediatos para a redução da desigualdade e da pobreza, ainda que para muitas famílias na extrema pobreza, essa seja a única forma de renda, mesmo que muito baixa.

Segundo Silva, Yasbek, Giovanni (2008), esses programas também podem criar condições progressivas, mesmo que, ao longo prazo, de inclusão de futuras gerações formadas pelas crianças e adolescentes das famílias beneficiárias que são requisitadas a cumprir com as condições, no caso de educação, saúde e assistência social,

respectivamente, frequentar escola, postos de saúde, sair da rua ou do trabalho penoso e degradante, o trabalho infantil, podendo, assim, conseguir elevar o número de anos de escolaridade, com isso, ter possibilidade de um futuro melhor.

Segundo a (PNAS 2004, p. 36) na concepção da política de assistência social, esta deve ser executada de forma articulada com outras políticas (Saúde, Educação, Emprego, Habitação, Lazer, Cultura, entre outras), para que suas ações não sejam fragmentadas e que essa articulação garanta o acesso com qualidade aos serviços para todas as famílias e indivíduos.

Nesse sentido, o Programa Bolsa Família tem uma relação bem estreita com a Assistência Social, já que ele tem apenas uma vinculação com a saúde e a educação por ter as condicionalidades como condição para permanecer no programa e receber a transferência monetária. Ele deve articular a transferência monetária concedida às famílias com as políticas das condicionalidades e com uma política macroeconômica em que possa haver uma redistribuição da renda e da riqueza socialmente produzida que fica nas mãos de poucos para que todos possam alcançar uma vida com qualidade e justiça.

O Programa Bolsa Família tem sua centralidade na renda para dimensionar a pobreza, ou seja, qualificar as famílias pobres e extremamente pobres, esse critério de renda para beneficiar as famílias é muito baixo, isso impossibilita que outras famílias que vivem em situação de notória pobreza possam ser beneficiárias desse programa, e mesmo essas famílias que são beneficiárias com essa transferência monetária não conseguem suprir suas necessidades básicas já que esses valores são insuficientes para tirá-las da pobreza, apenas mantendo o ciclo de reprodução da pobreza e desigualdade social.

O Programa Bolsa Família é focalizado na pobreza e extrema pobreza, isso de certa forma vai ao desencontro com a assistência social que tem seu alicerce baseado na universalização dos direitos sociais, em que pese sua operacionalização também fracionar em segmentos e frações a classe trabalhadora.

No cenário político atual com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e o Brasil tendo um presidente interino Michel Temer com manobras políticas de quem têm mais poder e que não reconhece o direito do voto do povo brasileiro e destrói direitos que foram conquistados com duras penas. O exemplo desse desmonte de direitos sociais

desse presidente interino é a fusão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), agora constituindo o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Essa fusão é uma perda concreta, um retrocesso na pauta do desenvolvimento social e agrário. O desmembramento desses ministérios, como o que também ocorreu com a previdência social sob o comando do Ministério da Fazenda é um claro golpe para enfraquecer as conquistas e direitos do povo brasileiro.

O então presidente interino justamente com seus aliados demonstra o total desinteresse e a falta de prestígio desses temas para a agenda política de interesse da população. É uma visão totalmente equivocada sobre o papel de grande relevância dos direitos sociais que aos poucos vão sendo desmontados em torno de uma justificativa que prima a lógica do mercado, do econômico, em detrimento dos direitos sociais.

A criação desses ministérios é resultado de muitos anos de lutas das organizações e movimentos sociais que vinham se mostrando eficientes e que agora o governo Temer simplesmente extingue, nesse atual cenário de várias perdas e erros imperdoáveis, é necessário que a sociedade civil organizada e os movimentos sociais marquem suas posições de luta e resistência para enfrentar esses ataques aos direitos sociais que foram conquistados com muito suor e muita luta contra esse capitalismo abominável e descontrolado que só quer destruir os direitos sociais acabando com as políticas sociais que são imprescindíveis para a expansão dos direitos.

Ressaltando que não é somente pelas políticas sociais que a sociedade irá se transformar, mas sabemos que essas políticas e programas articulados com as demais políticas expandem direitos, principalmente no atual cenário político e econômico em que o presidente interino Michel Temer quer ao máximo retroceder com os direitos sociais. Agora a luta é para garantir os direitos sociais que a sociedade conseguiu conquistar durante esses anos com muita luta e não deixar que esses direitos sejam destruídos e lutar ainda mais para buscar por uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. Cálculo sobre a linha da pobreza. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>. Acesso em 08 de julho de 2016.
- BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2008. – (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).
- BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: Um direito entre a originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/ SER/ UNB; 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete (Org.). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. Caixa Econômica Federal. Programas Sociais. Bolsa Família. 2016. Disponível em: < <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>.> Acesso em 14 de abril de 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1998.
- _____. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Presidência da República. Brasília, 2007.
- _____. Lei 8.261, de 06 de janeiro de 1995. Institui O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. Disponível em: < <http://cm-campinas.jusbrasil.com.br/legislacao/337310/lei-8261-95#art-6>>. Acesso em 10 de março de 2016.
- _____. Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em 05 de abril de 2016.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadastro Único, 2015.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Caderno: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução nº 109, de novembro de 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cartilha do Cadastro Único, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Cartilha do Programa Bolsa-Família. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em 07 de abril de 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 16 de abril de 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social. Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). NORMA OPERACIONAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL-(NOB-SUAS). Conselho Nacional de Assistência Social Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno de Orientações- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Cartilha_PAIF_1605.pdf>. Acesso em 01 de abril de 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno: Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) Anotada, 2009. Acesso em: 01 de março de 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão SUAS. Censo SUAS 2015. Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão SUAS. Censo SUAS 2015. Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Prestação de Contas Ordinárias Anual. Relatório de Gestão 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único De Assistência Social. Orientações Técnicas sobre o PAIF - Volume 02. Trabalho Social Com Famílias Do Serviço De Proteção E Atendimento Integral À Família – PAIF. 1ª ed. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Manual de Gestão do Programa Bolsa Família, 2015.

_____. Projeto de Lei do Senado Federal nº 80, de 16 de abril de 1991. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1270>. Acesso em 05 de março de 2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. Estratégias em Serviço Social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

GOVERNO DE BRASÍLIA. Bolsa-Escola, Poupança-Escola. Brasília, 1995.

IAMAMOTO, Marilda V. A questão social no capitalismo. Revista Temporalis. Ano 2, n.3. Brasília: ABEPSS, p.09-32, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Comunicados do IPEA. n. 58, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 03 de março de 2016.

JACCOUD, Luciana. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. Brasília, IPEA, Texto para Discussão n. 1372, 2009.

PEREIRA, Potyara . Amazoneida. Pereira. A assistência social na perspectiva dos direitos – crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____, Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

_____, Potyara A. P. Política Social: Temas & questões. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

SACCONI, Luis Antonio. Dicionário essencial da língua portuguesa. São Paulo: Atual, 2001.

SILVA, Maria O. S. Desigualdade, pobreza e programas de transferência de renda na América latina. Editorial. São Luís. Revista de Políticas Públicas. v.13. n.2. p. 157 a 159. jul /dez. 2009.

_____. Maria O. S. (org.) Renda Mínima e Reestruturação produtiva. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Inclusão vs. Exclusão Social na perspectiva das Políticas Públicas: o caso brasileiro. Texto preparado para apresentação no 2007 Congress of the Latin American Studies Association, Montreal, Canadá, setembro, 5 -8 de 2007.

SILVA, M.O.S.; YASBECK, M.C.; GIOVANNI, G. di. A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira... et al. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. 12. ed. São Paul: Cortez, 2014.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programas de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Gráfica do Senado, 1992.

YASBEK, M.C. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS . Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

YAZBEC, M. C. Classes subalternas e Assistência Social. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Pobreza e exclusão social: expressão da Questão social no Brasil. In: Revista Temporalis, 2ª. ed. Ano 2, n.3 (jan./Jul. 2001). Brasília/DF: ABEPSS, Gráfica Odisseia.