



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

Cláudia de Oliveira Cândido

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NOVA IGUAÇU: UM
ESTUDO SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Seropédica

2021



Cláudia de Oliveira Cândido

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NOVA IGUAÇU: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como parte das exigências para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Simone da Cunha
Tourino Barros.

Seropédica

2021

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C 217
p CÂNDIDO, Cláudia de Oliveira, 1972-
Política de Assistência Social em Nova Iguaçu: Um
Estudo Sobre o Programa Bolsa Família / Cláudia de
Oliveira CÂNDIDO. - Rio de Janeiro, 2021.
92 f.: il.

Orientadora: Simone da cunha Tourino BARROS.
Trabalho de conclusão de curso(Graduação). --
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Serviço
Social, 2021.

1. Direitos Sociais. 2. Assistência Social. 3.
Programa Bolsa Família. I. BARROS, Simone da cunha
Tourino, 1972-, orient. II Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro. Serviço Social III. Título.

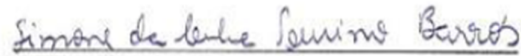
CLÁUDIA DE OLIVEIRA CÂNDIDO

Política de Assistência Social em Nova Iguaçu: Um Estudo Sobre o Programa Bolsa Família

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Serviço Social da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como parte das exigências para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Seropédica, 26/03/2021

BANCA EXAMINADORA:



Simone da Cunha Tourino Barros
(Presidente, Orientadora e 1ª avaliadora)



Fabrícia Vellasquez Paiva
Fabrícia Vellasquez Paiva

Dra. Fabrícia Vellasquez Paiva
(2ª examinadora)



Doutorando Mauricio Caetano Matias Soares
(3ª examinador)

“E nós conhecemos e cremos no amor que Deus tem por nós. Deus é amor, e aquele que permanece no amor permanece em Deus, e Deus, nele.” (I João 4:16)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer o desenvolvimento deste Trabalho de Conclusão de Curso primeiramente à Deus por ter me dado saúde mental, física e forças para superar as dificuldades que surgiram no caminho.

Agradeço o apoio e compreensão da minha família em especial a minha querida mãe Romilda que muito me incentivou e me ajudou nesta caminhada e meu pai Pedro (in memorian), meus irmãos Flávia e Alexandre, meus sobrinhos e minha Tia Marilda. Os amigos Renata Victorino e Anízio Lobo e o casal que muito me apoiou nessa jornada, o Sr. Newton Vasconcellos e Carina Vicentini. Destaco também a Família Gualberto dentre eles o casal Cláudio e Renata e minha querida amiga Isabella (minha motorista) e colega de curso, agradeço muito o apoio e contribuição para minha permanência na graduação.

Agradeço esta universidade, seu corpo docente, direção e administração do qual destaco D. Ivone Santos e Daiane Estevam que me proporcionaram a oportunidade de fazer o curso.

Agradeço a Professora Dra. Fabrícia Vellasquez que através do seu sonho de implementar o curso de Serviço Social no campus Seropédica, pode contar com o apoio da Primeira turma de discentes do Curso de Serviço Social da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) do qual faço parte, para juntos fazermos um sonho se tornar realidade. A minha querida orientadora Professora Dra. Simone Tourino, minha eterna gratidão por tudo que aprendi e por suas análises críticas e incisivas. Agradeço a todos os professores por me proporcionar o conhecimento racional, como também a manifestação do caráter

e afetividade da educação no processo de formação profissional, aos quais sem nominar terão os meus eternos agradecimentos.

Agradeço a Secretária Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, onde pude realizar meu estágio e ao equipamento Centro de Referência de Assistência Social Centro de Nova Iguaçu, onde fui supervisionada pelas competentes e éticas Assistentes Sociais Verônica Barros e Kelen Paula, do qual levo ótimas referências profissionais. Agradeço as estagiárias Márcia Muzi, Délis Ferreira e Pollyane Santos pelo companheirismo e apoio no nosso aprendizado, nossa querida Cecília Santana e toda equipe administrativa do CRAS.

Agradeço as minhas amigas Rosilene Costa (nossa porta-voz), Marly Roberto, Lucimere Queiroz e Luciana Oliveira, o meu eterno grupo de trabalho que a partir deste formamos uma belíssima amizade com muito companheirismo. A todos que direta ou indiretamente fizeram parte de minha formação, o meu muito obrigada.

Tenho fé em Deus que a gente vai garantir que todo brasileiro e brasileira possa, todo o santo dia, tomar café, almoçar e jantar, porque isso não está escrito no meu programa. Isso está escrito na Constituição Brasileira, está escrito na Bíblia e está escrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos” (Presidente Lula, 2003)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo mapear e analisar o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família do município de Nova Iguaçu. Para realizar o presente trabalho realizamos as pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa documental ocorreu por meio dos dados públicos disponíveis no relatório anual do Programa Bolsa Família, disponibilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social. A partir da análise dos dados identificamos que são eminentemente mulheres negras ou em situação de extrema pobreza ou de baixa renda cadastradas no Programa Bolsa Família. Concluimos a importância do Programa Bolsa Família na vida dessas mulheres, porém é necessário que o Programa passe por uma avaliação em suas condicionalidades e critérios de acesso para se tornar universal e que mudanças nas políticas sociais permitam a entrada e saída dessas famílias do Programa.

Palavra-chave: Direitos Sociais, Assistência Social, Programa Bolsa Família

ABSTRACT

The present course-ending work has as its objective to map out and analyze the profile of those Who benefit from the Family Purse Program in Nova Iguaçu county. To carry out the present work, we did the bibliographic and documental research. The documental research occurred by means of the public data available in the Family Purse Program annual report for the year 2020, made available by the Social Development Ministry. From the analysis of the data we identified that the subject of the work is mainly Black women in a situation of extreme poverty and low income who are enrolled in the Family Purse Program. The importance of the Family Purse Program in the life of these women is unquestionable; it is necessary, however, that the Program GO through an evaluation of its conditionalities and access criteria in order to become universal and that changes in the social and employment policies contribute for the quality of life of these families, without the need of usage of an assistance resource.

Key word: Social Rights, Social Assistance, Bolsa Família Program

FIGURAS

Figura 1 – Taxa de analfabetismo da população do município de Nova Iguaçu por região de moradia.....	67
---	----

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção de municípios com incidência de pobreza acima de 50% e índice Geni acima de 40% -Brasil e grandes regiões -2003.....	54
Gráfico 2 – Proporção de municípios com incidência de pobreza acima de 50% e índice Geni acima de 40% por tamanho de população – Brasil -2003.....	55
Gráfico 3 – Extrema Pobreza no Brasil entre 2003 e 2018.....	63
Gráfico 4 – Quantidade de pessoas cadastradas por sexos.....	69
Gráfico 5 – Famílias cadastradas por faixa de renda.....	71
Gráfico 6 – Quantidade de famílias cadastradas no Cadastro único por destino do lixo do domicílio.....	74
Gráfico 7 – Quantidade de famílias cadastradas por tipo de escoamento sanitário do domicílio.....	75
Gráfico 8 – Quantidade de famílias cadastradas por forma de abastecimento de água do domicílio.....	75
Gráfico 9 – Distribuição das pessoas cadastradas no Programa Bolsa Família no município de Nova Iguaçu por raça/cor.....	78
Gráfico 10 – Distribuição dos beneficiários do PBF por situação de domicílio...	79
Gráfico 11 – Quantidade de família cadastradas por tipo de iluminação elétrica.....	81

MAPAS E CARTOGRAMAS

Cartograma 1- Esgotamento Sanitário do Município de Nova Iguaçu.....	66
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANC - Assembleia Nacional Constituinte
- CADÚNICO- Cadastro Único
- CEF – Caixa Econômica Federal
- CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
- CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
- CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social
- CRAS – O Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- DATASUS- Departamento de Informática do SUS
- DF - Distrito Federal
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LBA - Legião da Brasileira de Assistência Social
- LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
- MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome
- NOB/SUAS – Norma de Operacional Básica
- NOB/SUAS/RH –
- ODM - Objetivo do Desenvolvimento do Milênio
- OLERJ – Observatório Legislativo do Estado do Rio de Janeiro
- OMS- Organização Mundial da Saúde
- ONU - Organizado pela Organização das Nações Unidas
- PBF - Programa Bolsa Família
- OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde
- PTCs - Programas de Transferência de Renda Condicionada
- PNAS - Política Nacional de Assistência Social
- SUAS - Sistema Único de Assistência Social

Sumário

Introdução	16
Capítulo 1 – Análise da trajetória da Política de Assistência no Brasil	18
1.1– O Assistencialismo enquanto uma política pública de governo	18
1.2 – A trajetória do Sistema Único de Assistência social-SUAS	36
Capítulo 2 – O Programa Bolsa Família como política de redistribuição de renda.	44
2.1 – Breve resgate histórico do PBF e sua perspectiva de Transferência de Renda	44
2.2 – -Panorama do Programa Bolsa Família na atualidade	51
Capítulo 3 – Analisando o Programa Bolsa Família no Município de Nova Iguaçu	63
3.1 – Panorama do município de Nova Iguaçu	63
3.2- O Programa Bolsa Família no município de Nova Iguaçu	66
4 – Considerações finais	80
Referências	84

Introdução

O presente trabalho de conclusão de curso tem como temática central o estudo do Programa Bolsa Família no município de Nova Iguaçu.

A escolha pela referida temática surgiu a partir da inserção no campo de estágio na Secretaria Municipal de Assistência Social do referido município, onde houve a participação no atendimento às famílias beneficiárias, bem como, aos cidadãos que buscavam orientações sobre o acesso ao referido programa.

Nesses atendimentos, vários questionamentos foram realizados, a saber: Quais os objetivos do governo Federal em implantar o Programa de Transferência de Renda no Brasil? O Programa Bolsa Família atende todas as famílias em condição de pobreza no município de Nova Iguaçu? Quais são as condições habitacionais dos beneficiários do bolsa família no município de Nova Iguaçu? As mulheres são as principais beneficiárias do Programa, conforme menciona a orientação do Programa?

Sendo assim, para responder os questionamentos supracitados objetivamos mapear e analisar o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família do município de Nova Iguaçu. Para realizar o presente trabalho realizamos as pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa documental ocorreu por meio dos dados públicos disponíveis no relatório anual de 2020 do Programa Bolsa Família, disponibilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social. Neste relatório são expostos dados de 2012 a abril de 2020, contribuindo para o conhecimento da evolução do Programa no município.

Para melhor exposição do conteúdo abordado nesta monografia, dividimos a mesma nos capítulos abaixo mencionados.

No primeiro capítulo trabalharemos a constituição da política de assistência social no Brasil desde a sua fase assistencialista até a sua configuração enquanto direito, mencionando os marcos legais que sustentam tais alterações.

No segundo capítulo trabalharemos o conceito de transferência de renda, as condicionalidades para o acesso e permanência dos beneficiários vinculados

ao programa, além dos avanços, possibilidades e sua implementação no âmbito brasileiro.

Já, no capítulo 3, a partir do tratamento e análise dos dados obtidos no relatório anual sobre o Programa Bolsa Família disponibilizados sobre o município de Nova Iguaçu, buscaremos dar visibilidade as condições econômicas e sociais de vida dos beneficiários do município estudado, especificamente sobre acesso a renda, energia elétrica, água potável, saneamento básico, etc.

Esperamos que este trabalho contribua para futuras pesquisas no âmbito do curso de Serviço Social da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), principalmente por estar localizada em uma área da Baixada Fluminense e em uma área considerada como rural. No que tange ao curso de Serviço Social esta pesquisa servirá de base para os estudos dos futuros graduandos. Quanto a pesquisadora do tema espero a universalização do mesmo e que posteriormente não precisaremos de programas de transferência de renda para sobrevivência de grande parte das famílias brasileiras.

Capítulo 1 – Análise da trajetória da Política de Assistência no Brasil

O presente capítulo tem como objetivo demarcar a constituição da assistência social enquanto uma política pública, para isto faremos um breve resgate histórico dando visibilidade a conotação assistencialista presente em seus primórdios, a conquista de status de direito na constituição federal e nos marcos legais posteriores a esta, bem como, suas possibilidades e limites de implementação no atual contexto de mundialização do capital.

1.1– O Assistencialismo enquanto uma política pública de governo

As respostas à pobreza, ao longo da história brasileira, estiveram atreladas as ações filantrópicas, assistencialistas, este pode ser definido como “oferecimento de um serviço não assegurado como um direito, geralmente um favor ou doação”. (CRESS,2018, s/p)

Para uma maior compreensão do assistencialismo brasileiro, Yazbek (2005) traz um breve resgate histórico do enfrentamento à pobreza no Brasil em seu artigo intitulado “**A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento**” e ela menciona que:

A pobreza brasileira é produto dessas relações que a produzem e reproduzem, quer no plano socioeconômico, quer nos planos político e cultural, constituindo múltiplos mecanismos que “fixam” os pobres em seu lugar na sociedade. (YAZBEK, 2005, p.217)

Neste resgate, Yazbek (2005) relembra exemplos de ajuda destinada ao combate à pobreza demonstrando que esta ajuda era realizada pelo meio da filantropia e demarcando o período histórico do assistencialismo brasileiro, datado em 1560 com o surgimento da primeira instituição de caridade, na Vila de São Paulo, a Irmandade de Misericórdia “que, apoiada em práticas de esmola, de inspiração portuguesa, ofertava dotes para órfãos e providenciava caixões para os mortos”. (Yazbek, 2005, p.218).

De acordo com a autora esse modelo foi ampliado nos séculos seguintes com a vinda de outras associações religiosas (franciscanos, beneditinos, carmelitas e vicentinos), essas ordens religiosas ofereciam de forma caritativa “refeições, abrigo, ajuda material e espiritual a pobres, órfãos, loucos e enfermos” (YASBEK 2005, p.219).

Por meio das instituições religiosas, a igreja católica teve um papel importante para o desenvolvimento da filantropia como atendimento às necessidades daqueles que se encontravam em uma situação material precária, dando origem a uma assistência caritativa, como podemos observar na citação abaixo.

Nesse processo a Igreja Católica tem importante papel, por meio de suas irmandades. As esmolas, que eram oficialmente recolhidas e ações de caridade vão cunhar um modelo caritativo de assistência que recolhia dos ricos e distribuía aos pobres e que mesclava assistência e repressão. Assim, esmola foi a primeira modalidade de assistência social aos pobres no Brasil colonial, seguida da criação de instituições asilares e tutelares. (YAZBEK, 2005, p.219)

Yazbek (2005) cita, no artigo anteriormente relatado, que em São Paulo a Câmara tinha a obrigatoriedade de liberar um sexto dos seus recursos para as crianças carentes institucionalizadas em orfanatos, bem como, deliberar sobre a proposta da Irmandade de Misericórdia de enclausurar os indigentes. Cabia à Câmara, também, a fiscalização de prisões e casas de caridade, transformando o combate à pobreza em sanitarismo.

Neste período, o sanitarismo estava ligado ao um projeto de eugenia que estava sendo debatido em vários países. De acordo com Gioppo (1996), a eugenia é um projeto biológico de regeneração social do século XIX para o século XX,

As primeiras ideias eugenistas foram publicadas na década de 1910 e 1920, primeiro no Estados Unidos antes da Alemanha nazista, principalmente com a expansão do racismo científico. Entre os assuntos a serem debatidos estavam a migração, estudos sobre cruzamentos raciais e a implantação da esterilização eugênica, isto é, esterilização principalmente de indivíduos negros, pobres e doentes mentais.

Em relação ao contexto brasileiro a eugenia está ligada a pobreza segundo nos afirma Rosa (2005)

A pobreza já não era mais compreendida como um estímulo ao trabalho que supriria as necessidades que gerava. A pobreza adquiriu uma conotação de perigo porque ameaçava a ordem nacional e o progresso (ROSA, 2005, p.38)

Rosa (2005) ao citar alguns autores como Jose Roberto Franco Reis, Jurandir Freire Costa e Ângela de Castro Gomes (1999) vai dizer que segundo esses autores era necessário associar a legislação social a uma legislação sanitária para o bom desenvolvimento da nação. A pobreza neste sentido é considerada como algo perigoso “pois ameaçava a ordem nacional e o progresso” (ROSA, 2005, p.38)

Além deste recorte sanitário, a assistência possuía um recorte médico-social, manifestando duas faces: assistência à saúde e a assistência social (SPOSATI et.al, 2104). O atendimento à população mais pobre foi sendo desenvolvido por outras entidades, como por exemplo, a Santa Casa de Misericórdia que oferecia atendimentos ambulatoriais, casa para as pessoas acometidas pela lepra e órfãos.

Desta forma, em nome da caridade foram e ainda estavam sendo construídas associações filantrópicas como asilos, albergues, creches, cujo fundamento são os valores quer da filantropia, quer da caridade cristã. Com este espírito, presta-se assistência material àqueles que nada possuem. (SILVA, 2006, p.329).

Portanto, a caridade nesta época estava baseada em esmolas, por isso a autora do artigo mencionado descreve que as esmolas recolhidas pelas irmandades associadas as práticas de caridade vão “cunhar um modelo caritativo de assistência que recolhia dos ricos e distribuía aos pobres[...]” (YAZBEK, 2005, p.219). Na compreensão da autora a esmola foi o primeiro modelo de assistência aos mais necessitados no Brasil colonial/ império, seguido pelas instituições asilares.

Para Rangel (2013), a filantropia por ser mais altruísta e estar ligada a solidariedade vai firmar seu conhecimento na racionalidade dos problemas sociais como forma de se opor a um voluntarismo baseada na caridade.

Yazbek (2005) afirma que com as mudanças que ocorreram na economia brasileira no século XX trouxeram modificações ao modelo de filantropia de caráter higienista inserindo um novo olhar para a pobreza passando a ser a vista de forma individualizada, isto é, como “incapacidade pessoal e objeto da benemerência e da filantropia” (YAZBEK, 2005, p 219).

Portanto, neste período a filantropia como novo modelo de assistencialismo passa a ser uma forma de enfrentamento da “questão social”

sob a perspectiva da doutrina social da Igreja, esta doutrina é definida por Ribeiro *et.al* (2009, p.715) como “corpo doutrinário da Igreja Católica, constituído de orientações filosóficas e teológicas que promovem diretrizes éticas para a melhor organização econômica e política das sociedades humanas”. Já, a questão social é definida por Iamamoto e Carvalho (1990, p.77) como:

Questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e do seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mas além da caridade e repressão. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1990.p.77)

Sposati *et. al* no **livro Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras** (2014) afirma que com raríssimas exceções, na década de 1930, a questão social não era entendida como expressão da questão social, e que o enfrentamento desta quando se fazia necessário era por intervenção Estatal e tratada como “caso de polícia”, nesse caso, a questão social ficava mascarada e como consequência a pobreza passou a ser “tratada como disfunção pessoal dos indivíduos” (SPOSATI *et. al*, 2014, p. 60)

Com as mudanças políticas-econômicas no cenário brasileiro principalmente na década de 1930, a pobreza passa a ser vista por outro prisma, sendo inserida na “relação capital -trabalho” (SPOSATI, 2014, p.61), é neste momento que Netto (2011, p,29) vai dizer que a “questão social” se põe como alvo de políticas sociais”. Porque antes desse período as primeiras medidas a favor da classe operária vieram em 1923, com a “Lei Elói Chaves (Lei n. 4.2682, de 24/1/1923) que criava a caixa de Aposentadoria e Pensões para os funcionários”, outras leis vieram e beneficiavam os portuários e marítimos (Lei n.5.109, de 20/12/1926) e a Lei n.5485 de 30 de junho de 1928, (SPOSATI *et.al*, 2014, p.62).

Na década de 1930, o capitalismo industrial avançou e desta forma motivou uma intensificação da exploração da força de trabalho e um acirramento significativo nos níveis de desigualdade social, ocasionando um aprofundamento das expressões da questão social, principalmente da pobreza e fragmentando “as sequelas da “questão social” e assim tornando-as em problemas particulares

(o desemprego, a fome, carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escola, a incapacidade física etc.)” (NETTO, 2011, p.32).

Segundo Behring; Boschetti (2009), a sociedade brasileira não acompanhou o surgimento do capitalismo nos países centrais, de modo que no século XIX, no Brasil escravista e após o seu fim, a questão social se acirrou no país e as primeiras iniciativas com relação aos direitos sociais no Brasil foram voltadas somente para classe trabalhadora, como resposta as lutas dos trabalhadores. Estes começaram a demonstrar suas insatisfações e através dos movimentos sociais em caráter reivindicatório por melhores condições sociais e de vida.

As reivindicações da classe trabalhadora em grande parte foram atendidas pela classe dominante que se aliava ao Estado e a Igreja e as transformava em políticas sociais, tendo como objetivo a manutenção da ordem capitalista. Diante deste cenário surge a necessidade da construção de um sistema de proteção social de caráter compensatório para regular e minimizar as mazelas sociais, sobretudo, porque a classe operária exigia um posicionamento do Estado em relação às suas condições de sobrevivência do trabalhador

As Leis Sociais surgem em conjunturas históricas determinadas que, a partir do aprofundamento do capitalismo na formação econômico-social, marcam o deslocamento da “questão social” de um segundo plano da história social para, progressivamente, coloca-la no centro das contradições que atravessam a sociedade. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1990, p.129).

Segundo Pereira (2000), a década de 1930 foi marcada pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da Carteira de Trabalho (passando assim ser o documento que denominava a cidadania brasileira, pois somente eram portadores de direitos aqueles que possuíam os empregos registrados em carteira e filiados aos sindicatos), da Legislação Trabalhista, do Ministério da Educação e Saúde e dos Institutos de Aposentaria e Pensão.

Somente em 1938 que o governo criou o CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social uma organização voltada para a prestação de amparo social. Couto (2010) acrescenta que em 1942 para que pudesse se consolidar com a população pobre Vargas criou Legião da Brasileira de Assistência Social (LBA).

De acordo com Yazbek (2005), a LBA tinha como alvo, no primeiro momento, prestar assistência às famílias das pracinhas que foram para guerra,

depois passou a atender a população pobre com foco nos programas na área materno-infantil, um programa de governo assistencialista, onde tinha como figura central a primeira-dama Darcy Vargas na coordenação da instituição no Brasil. Contudo, a Assistência Social só passou a ser caracterizada como política pública a partir da constituição de 1988, integrando o tripé da seguridade social.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 só foi possível graças ao processo de redemocratização vivenciada pelo país desde 1970. Para Fagnani (2005, p.104) este processo “implicava o restabelecendo dos direitos civis e políticos, extinguindo-se a legislação autocrática”.

Castro; Ribeiro (2008) relembram a importância dos movimentos sociais neste período histórico do país e as lutas para que acontecessem as reformas nas políticas sociais brasileira.

A importância dos movimentos sociais em todo esse processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil incluiu fortemente na agenda a questão da reforma das políticas sociais, cujo ponto de partida era a crítica ao caráter excludente da política social vigente sob o regime militar. (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p.18)

Para que se estabelecesse o retorno ao Estado Democrático de Direito foi necessário a realização da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que aconteceu no dia 1º de fevereiro de 1987, com a presença dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A ANC “foi convocada em meio ao processo de transição democrática do país, sendo parte de um compromisso assumido pelas forças políticas que chegaram ao poder em 1985”. (NOGUEIRA, s/d)

Portanto, a Constituição Federal foi um marco importante para implementação da Política de Assistência Social como um direito a todo cidadão brasileiro que venha dela necessitar, para se constituir como um direito ela foi inserida na Constituição de 1988 junto com a Saúde e a Previdência Social, constituindo assim o tripé da seguridade social. (BICCA, 2011; LONARDONI *et al*, 2006)

A Constituição Federal de 1988 modificou a forma como a assistência social era vista, isto é, como um ato de caridade e filantrópica.

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 portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL,1988)

Ainda de acordo com Lonardoni *et.al* (2006, s/p) foi “Em um contexto de grande mobilização democrática e exigência de práticas inovadoras na área social[...] “que possibilitou a discussão para que a assistência fosse realmente assegurada como uma política pública. Portanto, ao ser incorporada à Constituição Federal a assistência social deixou de se configurar como caridade e benevolência e segundo Lonardoni *et.al* (2006, s/p)

A CF/ 88 ofereceu a oportunidade de reflexão e mudança, inaugurando um padrão de proteção social afirmativo de direitos que superasse as práticas assistenciais e clientelistas, além do surgimento de novos movimentos sociais objetivando sua efetivação.

Para Pereira (2007, p. 65) a Assistência Social,

Ao assumir a condição de política pública de Seguridade, que deveria concretizar direitos sociais previstos na Constituição, de 1988, e na Lei Orgânica da Assistência social (LOAS), de 1993 – que regulamenta os artigos 203 e 204 da referida Carta Magna- a assistência social deu, em verdade, um salto de qualidade. Não só saiu do crônico estágio de alternativa de direito, ou da abominável condição de anti-direito, mas revolucionou o pensamento juspolítico (jurídico e político). Exigiu também redefinições legais, teóricas e filosóficas, que lhe conferiram um paradigma próprio, antes inexistentes, e contribuíram para a ampliação do catálogo de direitos no país.

Diante do exposto, compreendemos que a Lei Orgânica da Assistência Social foi imprescindível para efetivação da Assistência Social como Política Pública.

A Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742, foi promulgada em 1993, regulamentando o que já estava proposta na Constituição Federal e estabelecendo normas e critérios “para organização da assistência social, que é um direito, e este exige definição de leis, normas e critérios objetivos”. (LOAS, 2005, p.4)

De acordo com IPEA (2012) “**O Conselho Nacional de Assistência Social na Visão de seus Conselheiros**” a LOAS:

foi instituída para reconhecer os direitos sociais no país, ao estabelecer um conjunto de garantias fundamentais (benefícios e serviços socioassistenciais). A Loas determina o Estado (governos municipais, estaduais e federal) como agente promotor destas garantias e direitos, enfim, da cidadania dos brasileiros. (IPEA,2012, p.12)

Com a Lei Orgânica da Assistência Social foi instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que está descrito no artigo 17 da LOAS.

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo presidente da República, têm mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período. (LOAS, 2016, p.11)

O Conselho Nacional de Assistência Social está organizado com base nas seguintes diretrizes especificada no artigo 5º.

- I – Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (LOAS,2016, p.9)

Apesar do art. 5º definir a participação popular por meio de organizações representativa o atual Governo Federal eleito em 2018 quando assumiu a presidência da República extinguiu pelo menos 35 conselhos de participação popular. Madrigal (2015, s/p) explica que:

Os conselhos são mecanismos legais e institucionais de controle social da política no Brasil, que têm a sua organização e funcionamento iniciado com o processo Constituinte de 1988 e posteriormente com rigorosas leis. São espaços democráticos de decisão e participação social na construção das políticas públicas, de forma deliberativa. (MADRIGAL, 2015, s/p)

Por isso, ao extinguir parte dos conselhos e diminuir a participação popular, o governo federal na pessoa do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro fere a Constituição Federal, sendo essa a compreensão de Casimiro (2019) quando afirma que o houve um desrespeito a Constituição por parte do presidente ao texto constitucional.

Em 2004, o CNAS aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) – resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 (dou 28/10/2004) que

busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. (PNAS, 2004, p.13)

De acordo com a PNAS (2014, p.41) Os eixos estruturantes e de subsistemas prevê as seguintes bases organizacionais:

- **Matricialidade sociofamiliar-** a família como centralidade no âmbito das ações da política de assistência social.
- **Descentralização político-administrativa e territorialização-** a LOAS dispõe que as ações na área são organizadas em sistema descentralizados e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recurso, e por um conjunto de instancias deliberativas, composta pelos diversos setores envolvidos na área.
- **Novas bases para relação entre Estado e Sociedade civil-** A Lei Orgânica de Assistência Social propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela precisar. A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social.
- **Financiamento-** O financiamento da Seguridade Social está previsto no art. 195, da Constituição federal de 1988, instituindo que através de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais.
- **Controle social-** O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos

direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais.

- **O desafio da participação/cidadão usuário-** Durante muito tempo a assistência social era vista com caritativa e produziu usuários como pessoas dependentes, somente com a Constituição Federal 1988 que a assistência social foi elevada a categoria de política pública. Devido anos de “tutela” os assistidos pela assistência social têm demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos. Por isso, existe a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimento físicos, financeiro, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social, e assim produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitado para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários.

- **A Política de Recursos humanos-** A inexistência de debate sobre os recursos humanos tem dificultado também a compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política.

- **A informação, o Monitoramento e a Avaliação-** a formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social -SUAS. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação. (PNAS,2004, pp.40-53)

Já os serviços socioassistenciais são: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional, a proteção social será a última a ser comentada por ser o ponto chave da Assistência Social.

- **Vigilância Social:** refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoa da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apatamento social que lhes impossibilita sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigo, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos

etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos.

- **Defesa social e Institucional:** a proteção básica e a especial devem ser organizadas de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. São direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários: direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, de modo a cessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade; direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses; direito do usuário à oferta qualificada de serviços; direito de convivência familiar e comunitária. (PNAS,2004, pp.39-40)

A proteção social de acordo com a PNAS (2004) tem como objetivos prevenir situações de risco e está organizada da seguinte forma:

- **Segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia-** através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres e seus filhos.
- **Segurança de convívio ou vivência familiar-** através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativa, lúcidas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleo socioeducativas e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades.
- **Segurança de acolhida-** através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas.(PNAS, 2004,p.40)

A proteção social é oferecida nos centros de referência de proteção básica ou especial, e são ofertadas aos usuários da Política de Assistência social, “são atendidos cidadãos ou grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos” (PNAS,2004, p.33), e os serviços socioassistenciais são ofertados nos CRAS ou CREAS aos grupos que se encontram em situações de

vulnerabilidade decorrente da pobreza, privação: ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos.

A proteção social básica “prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos” (PNAS,2004, p, 34), ainda de acordo com PNAS (2004) “os benefícios, tanto de prestação continuada com os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização”. (PNAS, 2004, p.34)

Os serviços de proteção básica são ofertados nos Centro de Referência da Assistência Social -CRAS, sendo este uma unidade estatal de base territorial, que estão organizados em áreas de vulnerabilidade social, abrangendo um total de 1.000/anos (PNAS, 2004), realiza serviços de proteção social básica, organizando e coordenando a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. (PNAS, 2004).

O CRAS tem sob sua responsabilidade o desenvolvimento do programa de Atenção Integral às Famílias e sob a diretrizes do gestor municipal de Assistência Social faz o, mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e a “promoção das famílias nos serviços de assistência social. com objetivo de romper o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social” (PNAS,2004, p.36). De acordo com PNAS (2004, p.36) são considerados serviço de proteção básica de assistência social:

Aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho. (PNAS, 2004, p.36)

Os serviços ofertados nos CRAS são:

- Programa de Atenção Integral às Famílias
- Programa de inclusão e projeto de enfrentamento da pobreza
- Centros de convivência para idosos
- Serviços para criança de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças
- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários

- Programa de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (PNAS, 2004, p.36)

Cabe ao CRAS o desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias – “com referência territorializada, que valorize as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas e que venha promover o fortalecimento dos laços familiares e comunitários”. (PNAS, 2004, p.35)

Os autores Fonseca e Tonin no artigo **“O apoio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) na vida dos sujeitos que se encontram em vulnerabilidade social”** afirmam que o Estado através do Serviço Social “proporciona amparo mínimo a esses sujeitos” (2013, p.4), porém segundo os autores os problemas são minimizados, mas não solucionados.

Outro serviço oferta nos CRAS além da proteção básica, temos o serviço de proteção especial que se divide em Proteção Social Especial de Média Complexidade que atende indivíduos e famílias que tiveram seus direitos violados sem rompimento familiar e comunitário. (PNAS,2004). Os serviços são.

- Serviço de orientação e apoio sociofamiliar
- Plantão Social
- Abordagem de Rua
- Cuidado no domicílio
- Serviço de habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência
- Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA) (PNAS, 2004, p.38)

Segundo PNAS (2004) o Centro de Referência Especializado da Assistência Social faz parte do serviço de Proteção Social de Média Complexidade.

A Política de Assistência Social ainda oferta o serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade que garante a proteção integral- “moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirado de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (PNAS, 2004, p.38), tais serviços são:

- Atendimento Integral Institucional

- Casa Lar
- República
- Casa de Passagem
- Albergue
- Família Substituta
- Família Acolhedora
- Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada).
- Trabalho protegido

Para que o acolhimento aconteça de forma de manter uma acolhida que venha atender as necessidades da população usuária do serviço a tipificação garante que:

O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de gestão e de convivência deverão ser construídas de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme perfis. (BRASIL, 2014, p.44)

Portanto todo serviço prestado tanto pelo CRAS como pelo CREAS tem nas suas ações atender as necessidades dos indivíduos e famílias que estejam em situação de vulnerabilidade e risco em seus serviços prestados de forma contínua e não contributiva. De acordo com Abatti (2017)

é importante não apenas conhecer as atribuições e papéis delegados ao CREAS do ponto de vista normativo, mas, sobretudo, perceber a aplicabilidade destas atribuições na realidade social para que seja fortalecida a identidade do equipamento nas políticas públicas. (ABATTI,2017, p.5)

Para autora supracitada existe uma necessidade de um “trabalho intersetorial com os demais órgãos de rede de proteção social” (ABATTI, 2017, p.5). Para Grossi *et.al* (2013) existe uma precarização nos trabalhos realizados nos CREAS devido a terceirização, redução da carga de horário com objetivo de reduzir o salário e uma rotatividade que acaba prejudicando o vínculo com os usuários e seus familiares.

A PNAS tinha como pauta o pacto federativo entre as três esferas, Federal, Estadual e Municipal.

A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações

socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.(PNAS, 2004,p.13)

De acordo com Carneiro (2018, p.6) o Governo Federal faz o repasse para os fundos estaduais e municipais “com o objetivo de cofinanciar custeio e investimentos por meio dos blocos de serviços (proteção social básica e especial) e de gestão (funcionamento dos órgãos gestores e dos conselhos)”.

Desde da Constituição Federal até a construção da PNAS (2004) a Assistência social foi se encaminhando para sua solidificação permitindo que assistência social saísse do campo assistencialista para uma política pública de direitos, para que isso acontecesse de forma sistemática e igualitária em todos país foi necessário a criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), isso só foi concretizado no governo de Luís Inácio da Silva, tendo início com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS) , em 2004.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS) possibilitou a estruturação de uma rede de integração com o objetivo de garantir a proteção e promoção social com a articulação das políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional, de Renda de Cidadania e Inclusão Produtiva com a finalidade de garantir direitos de cidadania a todos. (MDS, 2009, p.7).

Entretanto, a criação do Sistema Único de Assistência Social se deu em 15 de julho 2005, por meio de resolução do Conselho Nacional da Assistência Social. O SUAS passou a ser lei quando foi sancionada em 2011, no governo da Presidente Dilma Rousseff. Falaremos mais amplamente sobre a construção do SUAS no subcapítulo abaixo.

Cabe ressaltar que a PNAS passou por várias “mudanças desde da sua criação o que exigiu uma Norma Operacional Básica, conhecida como NOB/SUAS criada em 2005, em substituição às NOBs de 1997 e 1998” (PEREIRA, 2007, p.69/70).

Com sua trajetória marcada por luta dos movimentos sociais para sua consolidação como uma política pública de caráter permanente a assistência social brasileira vem sofrendo um retrocesso frente ao ideário neoliberal que vem avançando no país. Esse avanço tem restringido os direitos sociais; com a redução no orçamento no que se refere aos gastos sociais, “as políticas públicas vem sofrendo precarização, pois o investimento é maior no setor privado” (MOURA; MORAES,2015, p.2).

As autoras no artigo “**A consequência neoliberal no controle social da política de assistência social**” pontuam que a focalização e a transferência de responsabilidade do Estado para sociedade civil que estão presentes na Política Nacional de Assistência social “são tendências neoliberais que permitem a criação de Organizações Não- Governamentais para completar o setor público (20015, p.6). Elas complementam que o “ajuste neoliberal permite que a Assistência Social retome seus primórdios ao transferir sua responsabilidade para a sociedade” (2015, p.7). Nesta mesma perspectiva Moura; Moraes (2015) vão dizer que:

É nessa direção que o neoliberalismo atua, visando extinguir os serviços públicos com o discurso de modernidade e da ineficiência da administração pública. Ao se deparar com os problemas sociais, essa instância atua no imediato, mas não na base do problema, ou seja, utiliza-se de medidas paliativas que não solucionarão o problema. (MOURA; MORAES, 2015, p.7)

A trajetória da Assistência Social pós democratização do país foi acompanhada por políticas neoliberais, Nunes; Amicucci (2020, p.56) vão salientar que “o modelo neoliberal tem avançado no cenário político, econômico e social atual e está permeado por retrocessos de direitos sociais básicos”, já Boschetti; Teixeira (2003) argumentam que o neoliberalismo desrespeitou o princípio da universalidade da Loas e que “houve por parte da política neoliberal uma priorização dos ajustes fiscais e políticas monetarista em detrimento de investimento sociais”.(BOSCHETTI;TEIXIERA, 2003,p.3)

A assistência social no Brasil nasce em um contexto neoliberal desenvolvido na década de 1990, e as restrições que sofreu é explicada por Boschetti; Teixeira (2003, p.3 apud SOARES 1999.) da seguinte forma

As restrições que foram impostas à extensão da política assistencial e à materialização de suas diretrizes encontram solidez na política econômica desenvolvida ao longo da década

de 1990 que, aprisionada pelos ditames do ajuste estrutural receitado pelo Banco Mundial e FMI.

Por isso, ao invés de ser uma política universal, a assistência social está permeada por uma política focalizada e seletiva, de acordo com a explicação de Nunes; Teixeira no artigo **“O sistema de proteção social brasileiro a partir da constituição federal de 1988 aos dias atuais: universalidade, focalização ou seletividade?”** elas vão dizer que:

na assistência social é clara a submissão aos princípios da seletividade e focalização, pois a maioria dos programas, ações e serviços são baseados em critérios e contrapartidas que restringem o acesso, como é o caso do Bolsa Família, com suas condicionalidades. (NUNES; TEIXEIRA, 2014, p.165)

A focalização da política de assistência social pode ser destacada quando esta, apesar de ser dirigida a quem dela necessitar, possuiu como critério a vulnerabilidade e os riscos sociais como critérios para ser ter acesso a mesma.

Para que houvesse a materialização do SUAS temos como primeiro elemento de relevância para construção de uma assistência social que deixasse de ser assistencialista e filantrópica para uma política de direito foi a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei no 8.742, aprovada em 7 de dezembro de 1993, cinco anos após a vigência da Constituição Federal de 1988 a LOAS veio para regulamentar a assistência social como um direito “estabelecendo de fato o caráter não contributivo da política por intermédio da instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC).” (CAVALCANTI; RIBEIRO,2012, p.1461)

Como forma de regulamentar a assistência social a LOAS (1993, p.3) “estabeleceu normas e critérios para a organização da assistência social”, isto é, garantiu a assistência enquanto direito, ratificando a Constituição Federal de 1988, porém para esses autores a criação da LOAS não foi o suficiente para trazer grandes transformações no campo da assistência social, como podemos observar na seguinte citação.

O diagnóstico indicava insuficiente regulação da política, imprecisão conceitual em relação ao público-alvo e aos serviços, fragmentação e baixo grau de responsabilização na gestão governamental e não governamental. A área não possuía unidade de atendimento como referência para o atendimento dos indivíduos e famílias, diferente de serviços públicos como

educação e saúde, que têm, respectivamente, a escola e o hospital ou posto de saúde como referências. Em suma, embora a AS constituísse um direito e formalmente fosse parte da estrutura da Seguridade Social brasileira, sua implementação era precariamente organizada, sem coordenação efetiva com os entes federados e com as entidades privadas que ofertavam os serviços. (CAVALCANTI; RIBEIRO,2012, p.1462)

Mesmo diante das dificuldades apresentadas pelos autores no que se refere a implantação da assistência social a Loas foi de suma importância para a organização da assistência social como um direito social não contributivo como afirma Quinonero *et.al* (2013). A Lei apresenta princípios e diretrizes que daram a formatação para o SUAS. Os princípios estão fundamentados no art.4, da Seção I, são eles:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (LOAS, 1993, p. 8)

Já as diretrizes estão organizadas de seguinte forma na Seção II, art.5.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I – Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (LOAS, 1993, p.9)

A Lei Orgânica de Assistência Social foi um marco importantíssimo para construção do SUAS, sendo assim iremos discorrer no próximo item a trajetória do Sistema Único de Assistência Social.

1.2 – A trajetória do Sistema Único de Assistência social-SUAS

A redemocratização brasileira permitiu a construção e solidificação da Constituição Federal em 1988 trazendo consigo mudanças significativas que possibilitaram avançar nas políticas de direitos civis, políticas e sociais. Entre as mudanças advindas com a nova constituição encontra-se uma nova forma de se entender a assistência social.

Portanto, com a Constituição Federal a assistência social deixou ser filantrópica e assistencialista para se constituir como direito e é neste momento que temos a criação do sistema de seguridade social que inclui a previdência, a assistência social e a saúde conhecidos como tripé da seguridade social. (LONARDONI *et.al*,2006)

Para se implementar um modelo de assistência social que atendesse as necessidades de todos os brasileiros em diversas regiões do país era necessário que se criasse um modelo de assistência social que fosse único e para que isso viesse acontecer leis foram sendo criadas com objetivo de dar forma aquilo que já estava ordenada na constituição federal, neste espaço iremos fazer um breve histórico da criação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS.

Foi na realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2003 que se “apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública”. (PNAS,2004, p. 5).

Na afirmação de Quinonero *et.al* (2013) a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS, NOB-RH) foram importantes para implementação do Sistema Único de Assistência. Os autores Cavalcante; Ribeiro explicam a finalidade da NOB/SUAS-2005

disciplina as relações federativas, não apenas detalhando as competências de gestão e financiamento, como também consolidando a integração da rede de serviços e instituindo instrumentos para sua articulação. (CAVALVANTE; RIBEIRO, 2012, p.1462)

Silva e Arantes no artigo “**A gestão descentralizada e participativa do sistema único de assistência social: perspectivas e contradições**” explicam que a NOB-SUAS e a NOB-RH

abarcam os condicionantes no que se refere, ao financiamento, a constituição da rede sócio assistencial, os recursos humanos e infraestrutura e a participação e controle social, para implementação da política de assistência social em âmbito nacional. (SILVA; ARANTES, 2017, p.1)

Foi mediante a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 que foi possível estruturar uma rede de promoção social onde se articulou “as políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional, de Renda de Cidadania e Inclusão Produtiva” (SUAS, 2009, p.7).

A partir deste momento a assistência social com finalidade assistencialista foi dando lugar a materialização do Sistema Único de Assistência Social, portanto de acordo com MDS (2004) o SUAS representa uma nova maneira de administrar a Assistência Social no Brasil, tendo seu planejamento e sua organização dividida entre os poderes Federal, Estadual, Distrito Federal (DF), municipal e a sociedade civil.

Portanto, o SUAS vai gestar a assistência social de forma descentralizada e participativa. Esse modelo de gestão encontra-se preconizado no artigo 6º do capítulo III da Loas que versa sobre a organização e a gestão da assistência social.

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (LOAS, 1993, p.9)

Além de ser descentralizada e participativa o SUAS regula e organiza em todo território nacional as ações socioassistenciais, como serviços, programas, projetos e benefícios, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, na qualidade do atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas. (PNAS,2004, p.39)

De acordo com art. 1º da NOB_SUAS (2012, p.16) o Sistema Único de Assistência Social é uma “política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo”.

O SUAS é gestado de forma compartilhada entre os três entes federativos que “de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de Seguridade Social no campo da assistência social” (NOB/SUAS,2012 p. 86)

De acordo com Passos *et.al* (2019) o novo modelo de assistência social teve a sua solidificação nas normas e leis.

- a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS);
- a Política Nacional de Assistência Social (PNAS);
- a Norma Operacional Básica (NOB), que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- e a Lei do SUAS, que acolheu o SUAS na LOAS (PASSOS *et.al*, 2019, p. 92)

Passos *et.al* (2019) analisam que a assistência social ao ser tornar uma política pública a mesma passou a ter um financiamento diferenciado.

Um novo padrão de financiamento foi instituído, possibilitando a construção e a efetivação de um sistema integrado, participativo e territorializado, de modo diametralmente oposto às ações segmentadas e fragmentadas que tradicionalmente eram operadas no âmbito da assistência social. (PASSOS *et.al*, 2019, p. 92)

Segundo a NOB/SUAS (2012, p.149) o financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios deverá ser realizado com recursos advindos da União, dos Estados, do Distrito Federal e municípios se encontra preconizado no art. 28 e com demais contribuições previstas no ar. 195 da Constituição Federal que menciona.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

- I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
b) a receita ou o faturamento;

- c) o lucro;
- II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
- IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988, s/p)

Além dessas ações financeiras por parte dos governos para obtenção de recursos para assistência social o Sistema único de Assistência Social possui uma gestão participativa que lhe garante a obtenção de recursos das três esferas de governo para execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (MEDEIROS, 2017).

De acordo com Luchesi (2019) para que os municípios recebam o financiamento é necessário cumprir alguns requisitos que estão estabelecidos na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS Nº 8742/93 e ratificado pelo art. 52 da NOB/SUAS (2012)

- criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- criação e funcionamento do Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- elaboração do Plano de Assistência Social;
- comprovação de recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos de assistência social. (LUCHESEI, 2019 s/p)

Queremos destacar a importância da criação e funcionamento do Fundo de Assistência Social de acordo com a NOB/SUAS (2012) mencionado no art.48 da Seção II os fundos de assistência social são:

Art. 48. Os fundos de assistência social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. (NOB/SUAS, 2012, p.32)

Medeiros (2017) destaca a importância do Fundo de Assistência Social, como sendo um:

instrumento para o desenvolvimento das relações de produção capitalistas, cujos recursos são disputados no âmbito do orçamento público, garantindo assim uma ação planejada pelo

Estado de forma a assegurar prioritariamente o financiamento das políticas sociais. (MEDEIROS,2017, s/p)

Luchesi (2019) explica que antes de 2005 o financiamento do SUAS era feito de forma centralizada o que impedia o avanço da política de assistência social, as mudanças na forma de financiamento passaram a ser descentralizado possibilitando um planejamento continuado.

Art. 50. O modelo de gestão preconizado pelo SUAS prevê o financiamento compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e é viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes.

Os financiamentos do SUAS são destinados aos serviços socioassistenciais como está preconizado no art.52 da NOB/SUAS (2012)

- as Proteções Sociais Básica e Especial, em seu conjunto de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente;
- a gestão do SUAS;
- a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único;
- e
- outros, conforme regulamentação específica

Além da NOB/SUAS outra norma que possibilitou a operacionalidade em relação aos recursos humanos dentro do SUAS foi a NOB/RH, como já constava na PNAS (2004) a “Política de Recursos Humanos constitui eixo estruturante do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social.” (NOB/RH,2006)

Após a V Conferência do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi deliberado algumas metas que dão embasamento a NOB/RH-SUAS, conforme mencionada abaixo.

- Princípios e Diretrizes Nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS.
- Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social.
- Equipes de Referência.
- Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação.
- Diretrizes Nacionais Para os Planos de Carreira, Cargos e Salários.
- Diretrizes para Entidades e Organizações de Assistência Social.
- Diretrizes para o cofinanciamento da Gestão do trabalho.

- Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Estaduais, do Gestor do Distrito Federal dos Gestores Municipais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS.
- Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS.
- Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS.
- Regras de Transição.

Ainda integra a NOB/RH-SUAS uma Política de Capacitação para todos os trabalhadores sejam da rede pública ou prestadores de serviços, os princípios e diretrizes contidos na NOB/RH-SUAS

têm por finalidade primordial estabelecer parâmetros gerais para a gestão do trabalho a ser implementada na área da Assistência Social, englobando todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e 12 executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, inclusive quando se tratar de consórcios públicos e entidades e organizações da assistência social. (NOB/RH-SUAS,2005, p. 11)

De acordo com os objetivos proposto pela PNAS (2004) para que o SUAS seja implantado é necessário que a gestão do trabalho seja trata de forma estratégica. (NOB/RH-SUAS,2005, p.12)

Ribas (2015, s/p) diz que em termos de normatização “os caminhos para a estruturação do SUAS estão descritos com relativa clareza”, porém segundo Ribas (2015) seria necessário saber se as normas operativas estão sendo concretizadas dentro do Sistema Único de Assistência Social, para obter resposta a essa pergunta foi realizado pela Prattein no mês de julho de 2015 uma entrevista com dez profissionais com larga experiência em gestão e na operação do SUAS¹.

O objetivo da entrevista realizada pela Prattein² (2015) “foi levantar percepções que possam estimular uma avaliação mais ampla da situação atual

¹ em julho de 2015 a Prattein realizou consulta junto a dez profissionais com experiência de vários anos na gestão e/ou na operação de políticas de assistência social, sob a vigência do SUAS, em municípios de pequeno e médio porte, situados em seis Estados de três das cinco grandes regiões brasileiras. Algumas(uns) dessas(es) profissionais chegaram a atuar por certo tempo como Secretárias(os) Municipais de Assistência Social; outras(os) coordenaram Centros de Referência de Assistência Social, acompanharam a implantação ou participaram da operação de serviços normatizados pelo SUAS, tais como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. (RIBAS, 2015)

² Como não se tratou de estudo estatisticamente orientado (os depoentes foram escolhidos por sua experiência e compromisso ético com a realização de ações qualificadas e efetivas na área

do SUAS nos municípios brasileiros.” A pergunta feita e as resposta dos profissionais são relevantes para entendermos as dificuldades apresentadas para efetivação do SUAS: “quais os principais desafios práticos que você reconhece, hoje, para a operação do SUAS em seu município e em municípios de sua região nos quais já você tenha atuado ou sobre os quais tenha conhecimento? “(RIBAS, 2015, s/p)

As respostas dos profissionais apresentam as dificuldades impostas apesar de existirem as normativas que dão operacionalidade ao Sistema Único de Assistência Social, apresentaremos algumas.

- Na visão dos entrevistados, é comum a existência de Prefeitos e Secretários Municipais de Assistência Social que não aceitam ou não adotam os princípios e as normativas do SUAS.
- Os municípios sofrem com a falta de recursos suficientes para efetivar o SUAS.
- Na visão dos entrevistados, é comum a existência de vereadores nas Câmaras Municipais que também não aceitam a lógica do SUAS e os princípios da proteção e da promoção de direitos que devem fundamentar seu funcionamento.
- Boa parte da população (e, em especial, um amplo contingente dos usuários do SUAS) também não tem suficiente informação e compreensão acerca das normas legais que devem regular a política pública de assistência social. Isso dificulta o exercício do protagonismo e a reivindicação de direitos por parte dos usuários.
- consistente a demandas e oportunidades do mercado de trabalho (por exemplo, cursos de bordado, pintura em tela e outros artesanatos simples, em geral destinados ao público feminino, que pouco contribuem para a inclusão produtiva sustentável das famílias).
- Segundo os entrevistados, em alguns municípios as formas de contratação e as condições de trabalho dos profissionais da assistência social são precárias ou simplificadas. Os salários iniciais são baixos (em torno de R\$1.000,00 a R\$1.500,00 por 30 horas semanais em várias regiões do país). Em alguns municípios não há concurso público ou coexistem diferentes tipos de vínculo trabalhista. Muitos técnicos trabalham em mais de um município para melhorar sua renda. O Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) preconizado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH) inexistente ou é muito incipiente em algumas localidades. As condições de trabalho vigentes nesses

da assistência social e não por critério amostral aleatório; os municípios em que eles atuam estão longe de constituir uma amostra representativa das pequenas e médias cidades brasileiras), o resultado das entrevistas não pode ser tomado como expressão da situação do SUAS no conjunto dos municípios brasileiros de pequeno e médio porte. Pode, contudo, gerar hipóteses para uma avaliação mais ampla.

contextos geram baixa produtividade, descumprimento de cargas horárias, vínculo frágil com o trabalho e alta rotatividade entre os profissionais.

Apesar da entrevista ter sido realizada em 2015, as respostas dos profissionais que atuam na assistência social continuam atuais, pois de acordo com Pereira (2018)

É nesse cenário onde o trabalho está fragilizado e a responsabilidade pública vai sendo capturada pelos interesses do capital, que também se desmonta a “intenção constitucional” de o país estruturar a Seguridade Social da qual a Assistência Social é parte. (PEREIRA, 2018, p.4)

O Sistema Único de Assistência Social possui seus marcos legais que proporcionou um grande avanço na área da assistência social, contudo segundo Pereira (2018)

trabalhadores engajados no processo de implementação da Política de Assistência Social/SUAS quase sempre estão submetidos a processos de precarização seja dos vínculos contratuais, seja do ponto de vista das condições de trabalho e remuneração. (PEREIRA, 2018, p.5)

Pereira (2018) observa que apesar da existência da NOB/RH-SUAS existe um descaso com as prerrogativas presente na normativa, principalmente em relação a contratação de pessoal por concurso público, já que este é um dos princípios apontado na NOB/RH-SUAS, sendo está uma forma de “garantir a oferta contínua e estável dos serviços, corroborando também para o fortalecimento dos vínculos destes profissionais com a população usuária dos serviços.” (Pereira ,2018, p.8)

Concordamos com a observação de Pereira (2018) que prestes a completar 21 anos o SUAS ainda encontra dificuldades na sua implementação.

Capítulo 2 – O Programa Bolsa Família como política de redistribuição de renda.

O presente capítulo objetiva trabalhar o processo de implantação do Programa Bolsa família no Brasil, seus objetivos, público-alvo e forma de acesso. Para uma melhor compreensão do programa, explicaremos os seus fundamentos, enquanto um programa de transferência de renda. Outro ponto a ser abordado é amplitude desse programa e as dificuldades e possibilidades enfrentadas para sua implementação.

2.1 – Breve resgate histórico do PBF e sua perspectiva de Transferência de Renda

De acordo com Silva; Lima (2014) o Programa de Transferência de renda é concebido como uma transferência monetária direta a indivíduos ou famílias. No caso brasileiro e de várias experiências da América Latina e Caribe, são programas focalizados em segmentos pobres da população e tem sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho.

Silva e Silva (2007) considera o ano de 1991 o mais indicado para estudar o desenvolvimento histórico do Programa de Transferência de Renda no Brasil, pois foi neste ano, segundo a autora, que teve início o debate sobre a temática na agenda pública. Ela divide este momento em duas partes, como foi dito, o primeiro foi a constituição do debate sobre o tema e o segundo momento introdução da ideia de articulação de uma “renda mínima familiar a educação”. (2007, p.1431)

De acordo com o artigo “**Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros**” de Suplicy; Buarque (1997) eles relatam que foi no ano de 1991 que o então Senador Eduardo Suplicy, um dos autores deste artigo, apresentou ao Congresso Nacional uma proposta “para a introdução do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) no Brasil na forma de um Imposto de Renda Negativo” (SUPLICY; BUARQUE, 1997, p.84)

A proposta dizia que:

Toda pessoa com 25 anos ou cuja renda mensal estiver abaixo de um certo patamar, hoje de R\$240,00, teria o direito a receber um complemento de renda igual a 30% da diferença entre aquele patamar e a sua renda. De acordo com a experiência do programa e com a disponibilidade de recursos, o governo poderá aumentar aquela taxa para 50%. O plano poderia ser introduzido gradualmente: durante o primeiro ano, aqueles com 60 anos de idade ou mais teriam acesso ao PGRM; durante o segundo ano, aqueles com 55 anos ou mais; e assim sucessivamente até que, no oitavo mês, todos com 25 anos de idade ou mais teriam direito ao benefício. Futuramente, com o desenvolvimento da economia, pessoas mais novas poderiam ser incluídas. O PGRM seria financiado com recursos federais, principalmente pela substituição de programas menos eficientes em aliviar a pobreza. (SUPLICY; BUARQUE, 1997, p.84/85)

O projeto de Lei foi aprovado no Senado, em 6 de dezembro de 1991, e foi elogiado pelo líder do PSDB, Fernando Henrique Cardoso, classificando o PGRM como “uma utopia realista, com os pés no chão”. Apesar do elogio o projeto ficou 4 anos e 10 meses na Câmara dos Deputados, mesmo tendo parecer favorável do deputado Germano Rigotto, na Comissão de Finanças e Tributação.

A experiência supracitada foi posta em prática em 1995 através das cidades de Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP e em Brasília/DF, buscando adotar políticas públicas de transferência de renda no âmbito de Sistema de Proteção Social brasileiro (SUPLICY; BUARQUE, 1997). Alguns critérios foram estabelecidos para o recebimento do benefício.

Todas as famílias com renda mensal menor que meio salário mínimo per capita, morando no Distrito Federal por no mínimo cinco anos, com crianças de 7 a 14 anos de idade, têm direito a receber um salário mínimo, desde que seus filhos frequentem a 90% das aulas na escola pública. (SUPLICY; BUARQUE, 1997).

De acordo com os autores houve uma redução na taxa de repetência, caindo de 22% para 7 %, e a taxa de evasão escolar que ficava entre 8% a 10% caiu para 0,2%, e com uma ótima taxa de 79, 8% de aprovação escolar; das crianças matriculados no programa.

Silva e Silva (2007) faz referência a vários momentos importantes sobre a expansão dos PGRM, ela cita o ano de 1996 como referência para sua análise,

sendo presidente nesta época Fernando Henrique Cardoso, quando foi implementado programas como a Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e com o início da implementação do Benefício de Prestação Continuada – BPC instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS que está disposto no art.20 do Capítulo IV.

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. (LOAS,1993, p.20)

Outro fato que merece relevância segundo a autora é a expansão dos Programas de Transferência Renda no Brasil, e a criação dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, segundo a Silva e Silva:

Esses programas foram implementados de modo descentralizado e alcançaram a maioria dos 5.561 municípios brasileiros, assumindo uma abrangência geográfica significativa e passando a ser considerados, no discurso do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o eixo central de uma “grande rede nacional de proteção social”. (SILVA E SILVA, 2007, p.1432)

Neste mesmo momento iniciou-se uma discussão em âmbito nacional com objetivo de defender a instituição de uma Renda de Cidadania, esta discussão veio em conjunto ao lançamento do livro do Senador Suplicy em momento simultâneo o Senador apresentou um projeto de sua autoria propondo uma Renda Básica de Cidadania para todo Brasileiro e estrangeiro que residisse no país por cinco anos ou mais. (SILVA e SILVA, 2007).

Outro momento destacado pela autora no artigo **“O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil”** foi o ano de 2003 com o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva que teve como prioridade a implementação de um Programa de Transferência de Renda Nacional, a partir do entendimento “de que as Políticas Sociais são importantes mecanismos para enfrentamento à pobreza, desde que articuladas à Política Econômica” (SILVA E SILVA,2007, p.1432), isto é:

uma Política Econômica que considere a redistribuição de renda no país, a valorização da renda do trabalho, a geração de emprego, a proteção social do trabalhador, a inclusão de todos os trabalhadores formais ou informais, da cidade e do campo, num sistema nacional universal de Previdência Social, a

efetivação de reforma agrária com assistência ao trabalhador do campo. (SILVA E SILVA, 2007, p.1432)

Para Campelo (2013, p.15) o objetivo do Bolsa Família é “contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome’.

O referido programa é implementado em todos os municípios do Brasil e do Distrito Federal desde 2006, tendo como proposta unificar os vários programas de transferência de renda criados pelo governo federal – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás e a estes foi acrescido Programa de Erradicação do Trabalho Infantil³ (SILVA E SILVA, 2007).

De acordo com França (2015, p.7) o Programa Bolsa Família é visto como o “maior Programa de Transferência de Renda do mundo” e o principal “programa condicionado de transferência de renda do Governo Federal”.

França (2015, p.7) argumenta baseada na fala de Silva, Yazbek e Giovanni (2007) que a Transferência de Renda é um “programa compensatório e residual “e que esses programas tem 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 orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra o desestímulo ao trabalho (FRANÇA, 2015 apud SILVA, YAZBEK E GIOVANNI: 2007).

Durante o governo da presidente Dilma Rousseff em 2011, foi criado o Estratégia Brasil Sem Miséria sendo constituído por três eixos programáticos: garantia de renda, que possibilita um alívio na situação de extrema pobreza, inclusão produtiva que permite ampliar as condições do indivíduo para que este consiga ter acesso às oportunidades de emprego para geração de rendas, e ampliação de serviços sociais, permitindo aos beneficiários do programa terem acesso aos serviços públicos. (IPEA, 2011)

Na avaliação de Silva e Jesus (2012) descrito no artigo “**Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro**” o programa apesar de ter atingindo a meta de atender 11 milhões de domicílios em 2006, segundo os autores havia evidências de que faltavam atender 3,4

³ o que é disciplinado através da Portaria GM/MDS nº 666/05

milhões de domicílios que se encontravam descobertos , ao citarem a opinião de Zimmermann (2006) os autores ” concluem que programa deveria ser acessível a todas as pessoas com carência de alimentação em curto período de tempo pois faz parte dos direitos humanos de cada cidadão”. (SILVA E JESUS 2012, p.3)

Segundo os autores supracitados “existe praticamente um consenso que o Programa Bolsa Família atinge um dos seus objetivos que é o de promover o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família” ⁴ (SILVA E JESUS 2012, p.3).

O Programa Bolsa Família é uma “política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza, visando garantir o acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais” (CAMPELO, 2013, p. 15) como saúde, saneamento, educação, habitação, cultura e outros. Porém, o foco principal do programa está condicionado a saúde e a educação

⁴Dezenas dos artigos estudados constataam essa contribuição do programa. A contribuição do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza vem sendo também confirmada pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aponta queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008. De acordo com Soares *et al.* (2010), o Programa Bolsa Família é responsável por 21% da redução da queda do Índice de Gini. Estudos recentes, como os que foram realizados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, 2006), pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Agrícola (IPEA, 2011) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2005), além da Pesquisa Nacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), evidenciam um declínio da pobreza e da desigualdade social no Brasil. No geral, os estudos creditam essas alterações à estabilidade da moeda, à recente diminuição do desemprego e aos Programas de Transferência de Renda, pela sua expansão e maior focalização na população pobre. Na pesquisa de Mourão *et al.* (2011), o número de refeições realizadas ainda é inferior entre as famílias beneficiárias com média de 2,7 refeições diárias do que entre as famílias não beneficiárias (3,0 refeições diárias). Destaque-se que a média de refeições ainda é baixa e estima-se que a diferença no número de refeições por família antes do recebimento do benefício era ainda maior, uma vez que 42% dos beneficiários apontaram a melhoria na alimentação como principal resultado do PBF. (SILVA E JESUS 2012, p.3)

tendo como objetivo contribuir para reduzir a defasagem educacional intergeracional.

Para acessar o PBF foi criado o Cadastro Único (CadÚnico) sendo regulamentado pelo Decreto de Nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

Art. 2- O Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. (BRASIL,2007)

É através das informações contidas no CadÚnico que os governantes sejam federal, estadual ou municipal trabalham as políticas sociais voltadas para essa população pobre ou que vive na extrema pobreza

As informações do Cadastro Único contribuem para a formulação e a implantação de políticas públicas capazes de promover a melhoria de vida dessas famílias, uma vez que o Cadastro Único propicia a identificação deste público e o mapeamento de suas necessidades. (BRASIL, 2019, p.7)

A pobreza não está necessariamente ligada a falta de renda, pois de acordo com o Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas sociais do Governo Federal (2015, p.67)

A pobreza não está associada apenas à falta de rendimentos, pois é um fenômeno que envolve outras carências que interferem no desenvolvimento das famílias e das pessoas.

De acordo com Netto (2011, p.32) podemos compreender que a fragmentação da Política social em políticas sociais “as sequelas da “questão social” são recortas como problemas particulares”, por isso outros fatores estão associados a pobreza como a carência habitacional, a educacional, a saúde, o saneamento básico entre outros.

De acordo com o manual de Gestão do Cadastro Único (2015, p. 67) a “gestão pública é muitas vezes pensada de forma fragmentada e funciona como áreas separadas em relação a indivíduos, famílias, territórios”. Deste modo, a utilização do CadÚnico traz a possibilidade de rompimento com essas ações fragmentadas, visto que ele “concentra informações socioeconômicas das famílias de baixa renda de todo o país em uma única base de dados, o que o

torna capaz de apoiar diversas políticas e programas sociais nos diferentes territórios” (p.67).

Podemos citar exemplos de como o CadÚnico pode ser utilizado de acordo com o Manual aqui apresentado.

- Mapear os bairros onde reside ou trabalha a maior parte das famílias de baixa renda com crianças de 0 a 5 anos e, assim, definir mais adequadamente os locais onde devem ser implantadas creches ou pré-escolas;
- Podem identificar as famílias com domicílios precários, priorizando-as em políticas de habitação ou saneamento básico;
- Podem identificar adultos com baixo grau de instrução para oferta curso de alfabetização ou supletivos. (BRASIL,2015, p.68)

Concluimos desta forma que a finalidade do CadÚnico não é meramente um documento para acessar o Programa Bolsa Família e sim para orientar gestores nas suas ações em relação as famílias atendidas nas suas necessidades.

O principal fator que leva uma pessoa a participar do Programa Bolsa Família é a sua condição de pobreza ou de extrema pobreza, apresentando uma situação de baixa renda. Para ter acesso ao benefício do Programa Bolsa Família, as famílias precisam preencher um perfil, isto é, precisam estar em condição de vulnerabilidade social, essa condição é definida por Gomes e Pereira (2005) em seu artigo **“Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas”** como sendo “A situação de vulnerabilidade social da família pobre se encontra diretamente ligada à miséria estrutural, agravada pela crise econômica que lança o homem ou a mulher ao desemprego ou subemprego”(GOMES; PEREIRA, 2005, p.361) devido a essa condição de vulnerabilidade elas podem ser inseridas no Sistema de Cadastro Único, como informa o **Manual do Sistema de Cadastro Único** (2019, p.8)

- Famílias com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo ou;
- Famílias com renda total igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos ou;
- Famílias com renda superior às supracitadas, que sejam público alvo de programas sociais das três esferas de Governo que utilizam a base do Cadastro Único

O Programa Bolsa Família possui três dimensões aqui apresentadas: “transferência de renda, condicionalidades e ações complementares” (MDS, 2018, p. 5).

- A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza.
- As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social.
- ações complementares objetivam o desenvolvimento de capacidades das famílias e a superação de sua situação de vulnerabilidade.

Entretanto, alguns autores questionam a eficiência dessas três dimensões como observado na citação desses autores

É notório que o PBF tem possibilitado aos seus beneficiários uma melhoria na cesta básica de suas famílias, porém no que se refere aos direitos humanos ainda apresenta alguns limites. Dentre seus limites merece destaque o baixo valor monetário concedido às famílias beneficiárias, o qual chega a ser insuficiente para garantir que essas famílias superem a pobreza se considerarmos o nível de mera subsistência que essas famílias sobrevivem. (PEIXOTO *et.al*, 2011, p.130)

Bueno (2009, p.34) defende a hipótese de que “que a condicionalidade do Programa Bolsa Família se constitui em um perverso mecanismo que articula controle e punição, atingindo as camadas mais vulneráveis da população pobre”, quando a autora fala em punição e controle exercido pelo Programa Bolsa Família, ela se refere as condicionalidades impostas aos mais pobres, ela cita como exemplo para o recebimento do benefício são cobrados 85% de frequência escolar das crianças , está cobrança vai de encontro a “Lei de Diretrizes e Base pra educação nacional que prevê o mínimo de 75% de frequência” (p.41). Mediante este fato a autora expressa que em relação ao pobre a cobrança é maior.

Segundo Bueno (2009, p.41) “Esta exigência de cumprimento de “condições” possui uma dupla face: aparece como estratégia para garantir que o benefício não se torne assistencialista” e “uma conjuntura que não oferece possibilidades para o seu cumprimento.”

Apesar das críticas ao Programa Bolsa Família autora argumenta que “os programas focalizados existentes – sobretudo o Bolsa Família – podem ser o começo da Renda Básica de Cidadania.” (BUENO, 2009, p. 45)

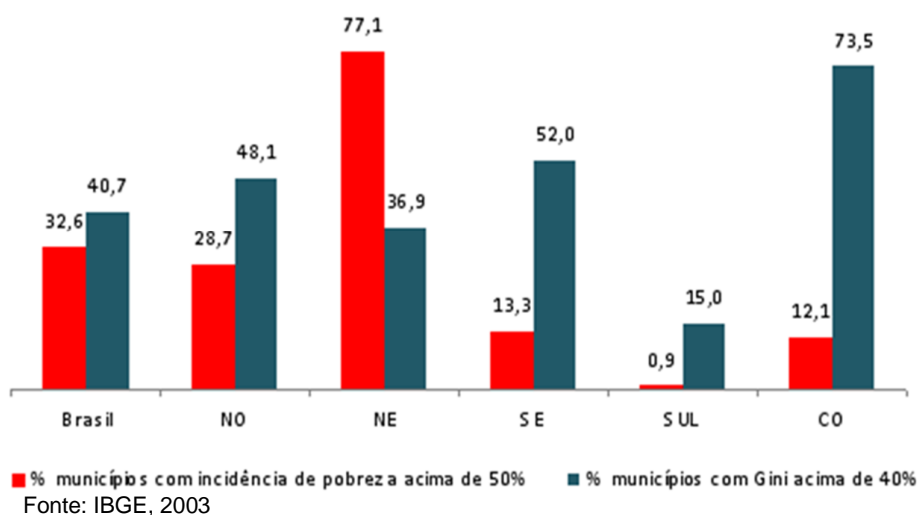
2.2 – Panorama do Programa Bolsa Família na atualidade

Durante o governo do presidente da República do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, teve início o maior Programa de Transferência de Renda do

Brasil. Este programa tinha como objetivo combater a pobreza e a fome de milhões de brasileiros. Ao tomar posse no dia 1º de janeiro 2003 o Presidente Lula disse:

Tenho fé em Deus que a gente vai garantir que todo brasileiro e brasileira possa, todo o santo dia, tomar café, almoçar e jantar, porque isso não está escrito no meu programa. Isso está escrito na Constituição Brasileira, está escrito na Bíblia e está escrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos. (MDS, 2010, p.46)

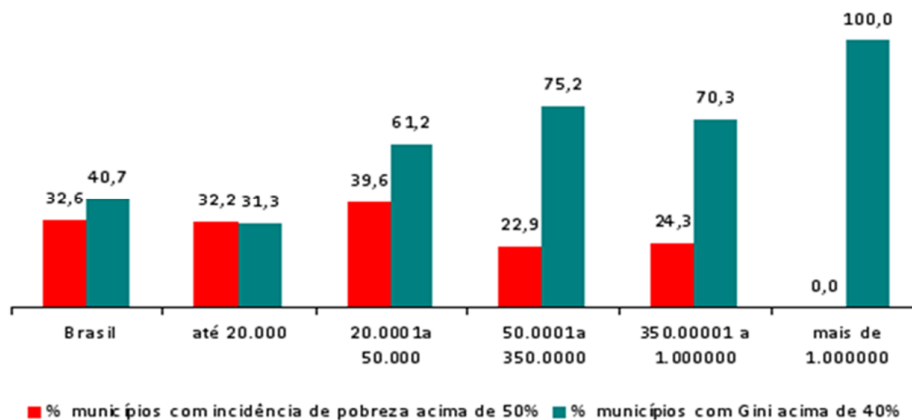
Gráfico 1 – Proporção de municípios com incidência de pobreza acima de 50% e índice Geni acima de 40% -Brasil e grandes regiões -2003



Este gráfico representa segundo dados do IBGE (2003) os municípios mais desiguais dos Estados brasileiros, para medir a desigualdade foi utilizado o índice Geni, sendo este um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, nesta época 40,7% dos municípios brasileiros selecionados apresentavam estimativas acima de 40% para esse indicador. (IBGE, 2003)

Os dados fornecidos pelo IBGE (2003), apresenta a região nordeste com maior índice de pobreza, “O Nordeste tinha 77,1% de municípios com mais da metade da sua população vivendo na pobreza, porém a desigualdade era menos intensa” (IBGE, 2003, s/p). O gráfico seguinte vai demonstrar que os municípios menores apresentam um número maior da pobreza, porém em municípios mais populoso a desigualdade é maior.

Gráfico 2- Proporção de municípios com incidência de pobreza acima de 50% e índice Geni acima de 40% por tamanho de população – Brasil -2003



Fonte: IBGE,2008

De acordo com IBGE (2003, s/p) o gráfico acima permite “calcular a incidência de pobreza e medidas adicionais que qualificam a compreensão do fenômeno”, isto quer dizer que:

pode-se ter, por exemplo, baixos índices de desigualdade. Valores semelhantes, no entanto, têm interpretações distintas: em áreas mais pobres as pessoas são igualmente pobres, enquanto em áreas mais ricas um índice de desigualdade baixo significa uma distribuição mais igualitária da riqueza. (IBGE, 2008)

Porém no Programa que deu formato ao Bolsa Família “houve uma necessidade de se determinar quantos eram os pobres e extremamente pobres” (TRONCO; RAMOS, 2017, p.297), para isso foi utilizado o critério de renda, isto é, foi definido um valor aceitável para determinar quais famílias se enquadrariam na situação de pobreza ou de extrema pobreza. De acordo com a Caixa Econômica Federal o benefício pago tem como público alvo:

- Famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda per capita mensal de até R\$ 60,00 (sessenta reais), tendo elas filhos ou não;
- Famílias com renda per capita mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00, consideradas pobres, que apresentem em sua composição gestantes, nutrízes e crianças e adolescentes com idade entre 0 e 15 anos. (CEF, 2020, s/p)

Desta forma as famílias que têm direito ao Bolsa Família são destinadas os seguintes benefícios:

- Benefício básico, no valor de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais), concedido às famílias em situação de extrema pobreza, independente da composição e do número de membros do grupo familiar;
- Benefício variável, no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais) por criança/adolescente, concedido às famílias pobres e extremamente pobres cuja composição apresente crianças e adolescentes na faixa de 0 a 16 anos incompletos sob sua responsabilidade.
- As famílias em situação de extrema pobreza poderão acumular o benefício básico e a variável, até o máximo de 3 (três) benefícios por família, totalizando R\$ 112,00 (cento e doze reais) por mês. (CEF, 2020, s/p)

Para Osório *et. al* (2011, p 12) “no Brasil, a opção pela renda domiciliar *per capita* é imperativa por possibilitar a relação entre os dados disponíveis para o monitoramento e as definições de pobreza correntes na política pública” sendo o recorte financeiro a condição para que o sujeito receba o benefício, o que fere o artigo 203 da Constituição Federal que preconiza a assistência social para quem dela precisar.

No artigo “**Programa Bolsa Família: críticas à política pública que busca assegurar o direito ao desenvolvimento**” Domingos analisa da seguinte forma a condicionalidade para o recebimento do benefício efetuado pelo Governo Federal através do Programa Bolsa Família.

Existe afunilamento entre a demanda existente de famílias pobres e extremamente pobres possíveis beneficiárias do Programa Bolsa Família, e as efetivamente beneficiadas por ele, que compromete a universalidade característica dos direitos sociais. (DOMINGOS, 2014, p.23)

A autora critica a forma de se definir pobreza no Brasil somente pela renda, visto que existe as diferenças regionais e climáticas e que somadas as desigualdades sociais são vivenciadas de forma variada pelas famílias brasileiras, segundo a autora fazer a aferição da pobreza ou da extrema pobreza é uma tarefa mais complexa e que não deveria ser baseada somente na renda

Já Tronco; Ramos (2017) em seu artigo “**Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha**” explicam que

existe uma diferença de análise da pobreza e da extrema pobreza entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e por isso órgãos internacionais adotam metodologia diferenciadas para o estudo da pobreza, como pode ser explicado pela seguinte citação.

As diferenças entre a pobreza dos países “ricos” e a dos “pobres” fizeram com que algumas organizações internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), adotassem metodologias diferentes para a medição do fenômeno “pobreza” nos países desenvolvidos e nos em desenvolvimento.³ Portanto, o governo precisa saber como a pobreza se manifesta em seu território para saber qual estratégia de medição desse fenômeno faz mais sentido na articulação de suas políticas e programas sociais. (TRONCO; RAMOS ,2017, p.296)

Os mesmos autores salientam que independente da interpretação que se faz da pobreza existe um consenso que a falta de uma alimentação que atenda às necessidades mínimas do ser humano está ligado a conceito da pobreza. Na concepção de Osorio *et.al* (2011) no artigo “**erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**” conceituar a pobreza não é tão difícil o problema está em detalhar a pobreza, pois “Precisa-se, nada mais, nada menos, de uma medida do bem-estar individual e da definição do mínimo de bem-estar moralmente aceitável, quantificado na mesma unidade de medida. (OSORIO; *et al.*2011, p.9)

Para um bom desenvolvimento do programa de combate a fome foi criado em 2004 o Ministério de Desenvolvimento social e Combate a Fome que integrou os seguintes ministérios: “Ministério de Assistência Social, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família.” (MDS, 2010, p.49). Coube ao MDS a gerência do Programa Fome Zero, gerir e coordenar o Programa Bolsa família, as políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Inclusão Produtiva. (MDS,2010)

No ano de 2003 o Programa Bolsa Família já atingia 3.615.596 famílias, a meta do governo Lula era erradicar a fome e reduzir a pobreza extrema a um quarto da população até 2015. (MDS,2010).

A redução da extrema pobreza até 2015 era uma das metas do Objetivo do Desenvolvimento do Milênio (ODM) organizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) que estavam divididas em oito (08) objetivos:

- acabar com a fome e a miséria;
- educação básica de qualidade para todos;
- igualdade entre sexo e a valorização da mulher;
- reduzir a mortalidade infantil;
- melhorar a saúde das gestantes;
- combater a AIDS a malária e outras doenças;
- qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento,

esses objetivos surgiram no início do milênio, isto é, no ano 2000.

Por meio da Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros, inclusive o Brasil. Consistiu em um esforço internacional para alcançar desenvolvimento em setores e temas como: meio ambiente, direitos humanos e das mulheres, igualdade social e racial. Foram estabelecidos 8 objetivos, com 21 metas, mensurados e comparados entre os países por meio de 60 indicadores. (CAL, 2019, s/p)

De acordo com site do Planalto Federal (2019) “O Brasil avançou muito em relação ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e pavimentou o caminho para cumprir as metas até 2015”, os resultados obtidos pelo programa segundo ODM é descrito da seguinte forma: “O desempenho brasileiro só foi possível em função da participação social e de uma série de políticas públicas colocadas em curso nos últimos anos que trouxeram impactos positivos sobre os ODM” (ODM, BRASIL, s/d).

Ainda de acordo com o ODM o Brasil atingiu a meta estipulada pela ONU, pois conseguiu reduzir a fome e a pobreza além de outras metas estipulada pelo ODM.

A meta da ONU de reduzir a fome e a pobreza extrema até 2015 à metade do que era em 1990 foi alcançada pelo Brasil em 2002. Em 2007, a meta nacional de reduzir a porcentagem de pobres a ¼ da de 1990, apesar de mais ambiciosa, também foi cumprida e superada em 2008. O Brasil sem Miséria potencializou esse esforço. O programa pretende retirar mais de 16 milhões de brasileiros da extrema pobreza. A busca ativa para “encontrar” essas pessoas conseguiu incluir no Cadastro Único, de junho de 2011 a março de 2012, 687 mil novas famílias, que já estão recebendo o Bolsa Família. Em maio de 2012, o programa atendia a 13,5 milhões de famílias. Outra iniciativa que integra o Brasil Sem Miséria, é o Brasil Carinhoso, lançado em maio de 2012. A meta é a superação da miséria em todas as famílias com crianças de 0 a 6 anos, além de ampliar o acesso a creche, pré-escola e saúde. O benefício para superar a pobreza extrema é de pelo menos R\$ 70 por pessoa, que é destinado a famílias extremamente pobres com crianças nessa faixa etária. O início do pagamento, em junho de 2012, reduziu a extrema pobreza total em 40%. (Brasil, ODM, s/d)

Ao analisar os governos de Lula e Dilma na “gestão da pobreza” Lopes (2018) em seu artigo **“A gestão da pobreza” nos governos petistas: plano brasil sem miséria em debate**” salienta que estes governos dito de esquerda:

priorizaram a transferência de fundo público para as camadas rentistas através do crescimento econômico e, por outro, enaltecem o auxílio precário aos mais pobres e a adoção de programas e ações em áreas específicas (saúde, educação, etc.) como sendo o caminho para o desenvolvimento social. (LOPES, 2018, p.1)

Para Lopes (2018) esta posição dos governos Lula e Dilma caracterizou uma falsa ideia de um capitalismo mais humano.

Esse arranjo “novo desenvolvimentista” conferiu uma ideia de que o capitalismo passou a ter face humana e que quanto mais se desenvolvia mais havia avanço social. O discurso era de que o “avanço” social e econômico conquistados nesses governos só foi possível porque priorizaram o atendimento aos “mais pobres” nas suas agendas. (LOPES, 2018, p.2)

Sendo assim, Lopes (2018) analisa que o governo petista ao focalizar a pobreza deslocou a centralidade da política social universal como podemos observar nesta afirmação da autora.

O foco na gestão da pobreza desloca o centro da política social universal para o tratamento direcionado nas consequências da concentração de renda, que acabam sendo tratadas sem um olhar crítico dos determinantes estruturais que condicionaram esta situação. Assim, os pobres acabam sendo desvinculados do sistema de proteção social para serem “encaixados” em programas de atributo individual, que tem o objetivo de “ajudar”, dentre o conjunto dos pobres, os mais pobres a superarem a situação de vulnerabilidade na qual se encontram. (LOPES, 2018, p.8)

As críticas feita por Lopes, (2018) ao governo petista em relação a focalização da gestão da pobreza e por esses governos terem atendidos a lógica do mercado ao inserir o pobre na dinâmica financeira, se contra põe a análise feita por Sonia Rocha no artigo **“ O Programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza”** Rocha (2011) faz referência a visibilidade do Programa Bolsa Família em âmbito internacional e pelo número de benefícios

concedidos pelo Programa que chegou a “11 milhões de benefícios mensais e cobrindo cerca 19,4% do total de domicílios brasileiros em 2007” (2011, p.114).

Por outro lado, Lopes (2018) e outros autores citados neste trabalho criticam a focalização do Programa, Rocha (2011, p.123) enaltece o sucesso do programa por este ter como princípio a focalização “ao analisar a focalização do BF[...] foi consensual, desde a divulgação dos dados da PNAD 2004, que a focalização dos novos programas nos mais pobres era relativamente boa “e um investimento modesto que não chegou a 1% do PIB.

Ao fazer um balanço do Programa Bolsa Família nos últimos quinze anos Souza *et.al* (2019) no artigo “**os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**” analisaram a focalização do Programa Bolsa Família (PBF) e seus impactos na redução da pobreza e da desigualdade, segundo os autores o PBF tem uma combinação de quatro filtros:

- as famílias declaram sua renda ao preencher ou atualizar suas informações cadastrais;
- as rendas autodeclaradas são verificadas por batimentos com diversos outros registros administrativos do governo federal: nos últimos anos, o procedimento passou a ser feito antes mesmo da concessão;
- a concessão do benefício está subordinada a cotas municipais, isto é, estimativas do número de famílias pobres em cada município;
- Uma vez que a cota de um município é atingida, as concessões tornam-se menos frequentes, o que gera pressão sobre a gestão municipal para que melhore sua focalização. (apud BARROS *et.al* 2008)

Esses autores vão concordar com Rocha (2011) quanto a focalização do programa, eles enaltecem os efeitos que o programa teve sobre a pobreza e a desigualdade, relatando que isso só foi possível devido a “boa focalização sobre os mais pobres e independentemente dos valores relativamente modestos das transferências. (SOUZA *et.al*, 2019, p. 10) Entretanto Souza *et.al* (2019) alertam para falta de estudos sobre os efeitos retributivos do programa.

De acordo com a análise dos autores “houve uma expansão do PBF de 6 milhões em 2004 para algo em torno de 11 milhões em 2006” (SOUZA *et.sl*, 2019, p.11), de 2006 em diante o programa cresceu de forma gradual chegando atingir cerca de 14 milhões de famílias em 2014, atingindo mais de um quinto da

população brasileira⁵, os autores atribuem a eficácia do programa a sua focalização.

Ainda em defesa da focalização como sucesso do PBF. Souza *et. al* (2019, p.17) salientam que a “grande cobertura e a boa focalização nos mais pobres, o PBF tem contribuído para a redução da pobreza, em particular da pobreza extrema”, contudo Lopes (2018) argumenta que:

a pobreza em níveis extremos vem ganhando destaque nas agendas dos governos e vem sendo mensurada através de metodologias que visam identificar, quantificar e qualificar os pobres no marco de uma suposta linha de pobreza estabelecida pelo Banco Mundial (LOPES, 2018, p.4)

De acordo com Cohn em seu artigo intitulado “**As políticas de abate no Brasil contemporâneo**” (2020, p.143) “os avanços na área social continuaram tendo sua definição regida pela lógica da primazia do econômico sobre o social, continuando este concebido na sua essência como um subproduto daquele”, Cohn (2020) destaca que foi no governo de Lula e Dilma (2011-2016) que os programas sociais mais se expandiram. Portanto na análise de Cohn (2020) “do ponto de vista econômico, o PBF significou e vem significando um impacto econômico nas áreas mais pobres do país porque monetarizou a economia local.” (COHN,2020, p.148).

Em contrapartida no artigo “**Os Programas Sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: O Caso Do Bolsa Família do Governo Lula No Brasil**” Zimmermann (2006) vai mencionar que “o pensamento neoliberal até que concebe a necessidade de prestar ajuda aos pobres, mas possui enormes dificuldades em reconhecer as políticas públicas como um direito humano” (Zimmermann,2006, p.146)

⁵ O PBF não cobre apenas famílias pobres e extremamente pobres. Ter renda abaixo da linha de elegibilidade é um critério para o ingresso, mas não para a permanência. As famílias que entram no PBF recebem a transferência por dois anos, mesmo que sua renda aumente, desde que não ultrapasse meio salário mínimo (SM) per capita. Essa “regra de permanência” permite que o programa leve em conta a volatilidade de renda das famílias e atue como uma ponte para que melhorem suas condições de vida, caso tenham oportunidades para isso.⁵ Para ampliar a fidedignidade dos dados de renda coletados pelo Cadastro Único, sempre que a família atualiza seu cadastro, o período de dois anos é reiniciado. (SOUZA *et.al*, p.14)

Para Cohn (2020,149) o Programa Bolsa Família não se configura como um direito social⁶, diferente dos direitos previdenciários e de assistência social, Zimmermann (2006) afirma que:

a maior debilidade do Bolsa Família ocorre pelo fato do Programa não ser baseado na concepção de direitos, pois o acesso ao Programa não é garantido de forma incondicional aos portadores de um direito. Em outros termos, o Bolsa Família não garante o acesso irrestrito ao benefício, já que existe uma limitação da quantidade de famílias. (Zimmermann ,2006, p.152)

Zimmermann (2006), como Lopes (2018) tecem críticas a focalização dos PBF diferentemente da Rocha (2011) e Cohn (2020) que afirmam que o sucesso do programa está sua focalização, contrariando as afirmações de Cohn (2020) e Rocha (2011), Zimmermann (2006) traz a seguinte afirmação.

Cada município designa-se um número máximo de famílias a serem contempladas pelo benefício. A partir do momento em que essa quota é preenchida, fica “impossibilitada” a inserção de novas famílias, mesmo que sejam extremamente vulneráveis e, portanto, portadoras desse direito (Zimmermann ,2006, p.152)

Desta forma, Zimmermann (2006) argumenta que o Bolsa Família não foi idealizado para garantir benefícios a todos que dele precisar, entre os argumentos trazido pelo autor que justifique sua afirma está a imposição das condicionalidades com “acompanhamento da saúde e do estado nutricional das famílias, a frequência escolar e o acesso à educação alimentar “(p. 153) para ele a imposição das condicionalidades imposta aos beneficiários do PBF fere o direito fundamental a alimentação.

O direito à alimentação adequada destina-se a toda e qualquer pessoa, independente da etnia, gênero, raça e contribuição individual. Trata-se de um direito individual a ser garantido de maneira universal e incondicional ao ser humano. (Zimmermann ,2006, p.153)

Apesar das críticas a forma como o PBF foi idealizado Zimmermann (2006) reconhece que o Bolsa Família é um avanço nos programas de combate a fome no Brasil, pois o mesmo tem possibilitado o acesso e a melhoria na

⁶ Embora se configure como um “quase direito” dada a forma como se enraizou na sociedade, e como foi implantado pela gestão federal dos vários governos de 2003 até 2016. (COHN,2020, p.149)

alimentação de muitas famílias e segundo dados do MDS (2014) o país saiu do mapa da fome em 2014.

De acordo com o “**Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo de 2014**” publicado pelo FAO, “revela que o Brasil reduziu de forma muito expressiva a fome, a desnutrição e subalimentação nos últimos anos” de acordo com dados do MDS (2014), “entre 2002 e 2013, caiu em 82% a população de brasileiros em situação de subalimentação. A organização aponta também que, entre 1990 e 2014, o percentual de queda foi de 84,7%.”

Entretanto, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) (2020) relata que entre 2014 e 2018 houve uma redução 39 % na renda dos 5% dos brasileiros mais pobres, e como consequência aumentou em 71,8% o número da população que vive em situação de extrema pobreza. Ainda de acordo com FGV dois fatores contribuíram para o aumento da população em situação de extrema pobreza, a recessão econômica e pelos desajustes no Bolsa Família (PFB) que “por conta de perdas reais no valor do benefício do programa, que não foi corrigido segundo à inflação em 2015 (quando esta girava em torno de 10%) e em 2017 (já com inflação menor) (FGV,2020, s/p).

Gráfico 3 – Extrema Pobreza no Brasil entre 2003 e 2018



Fonte: FGV Social/CPS através dos microdados da PNAD e da PNADC/IBGE

Obs: Linha de Pobreza de US\$ 1,25 PPP por dia per capita (renda deflacionada) - Série Harmonizada

De acordo com a FGV (2020) entre maio de 2019 e janeiro de 2020 o Governo Federal reduziu o número de beneficiário do Programa Bolsa Família, algo entorno de 1,1 milhões de famílias foram desligadas do programa, este desligamento propiciou um aumento significativo de famílias na fila de espera

para serem cobertas pelo Bolsa Família. De acordo com o site Pt no Senado do Partido dos Trabalhadores a redução do número de beneficiário foi motivado pelo corte no orçamento, a Lei Orçamentaria Anual (LOA) de 2020 previu uma queda no orçamento destinado ao programa, o recurso de R\$ 32,5 bilhões previsto para 2019 caiu para R\$ 29,5 bilhões.

O Programa Bolsa Família por ser ainda o principal instrumento de combate a fome tem reduzido o número de beneficiário o que tem levado a muitos brasileiros de volta a extrema pobreza, demonstrando um retrocesso na garantia de direitos básicos da população brasileira.

Capítulo 3 – Analisando o Programa Bolsa Família no Município de Nova Iguaçu

O presente capítulo visa analisar os dados disponíveis no relatório anual sobre o Programa Bolsa Família do município de Nova Iguaçu disponível no site do Ministério de Desenvolvimento social, no qual faz uma análise entre os anos de 2012 a 2020. A partir do referido relatório buscaremos descrever e analisar o perfil dos beneficiários do município de Nova Iguaçu.

3.1 – Panorama do município de Nova Iguaçu

A baixada fluminense é formada pelos seguintes municípios, a saber: Seropédica, Japeri, Paracambi, Nilópolis, Nova Iguaçu, Mesquita, Itaguaí, Duque de Caxias, São João de Meriti, Belford Roxo, Queimados e Magé.

De acordo com a Casa fluminense (2016), a região da baixada fluminense se comparada com a capital do Rio de Janeiro é a região mais violenta, em termos de homicídios, além de um elevado índice de pobreza, expressando uma alta desigualdade social.

O Município de Nova Iguaçu está situado na baixada fluminense, região integrada por 13 municípios na região metropolitana do Rio de Janeiro. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é o maior município na baixada fluminense em extensão territorial, corresponde a 11,1% da área metropolitana, segundo em densidade demográfica. O território é equivalente a 521, 249 km² de área com mais de um terço coberto por floresta (vegetação de Mata Atlântica).

A cidade de Nova Iguaçu possui uma população estimada em **823.302** habitantes (IBGE, 2020), 13,1% desta população possui uma ocupação, significando 107.346 habitantes. Os rendimentos salariais estão divididos em um grupo que recebe 2,1 salários mínimos e outro composto por 38, 7 da população com rendimento mensal de até ½ salário mínimo.

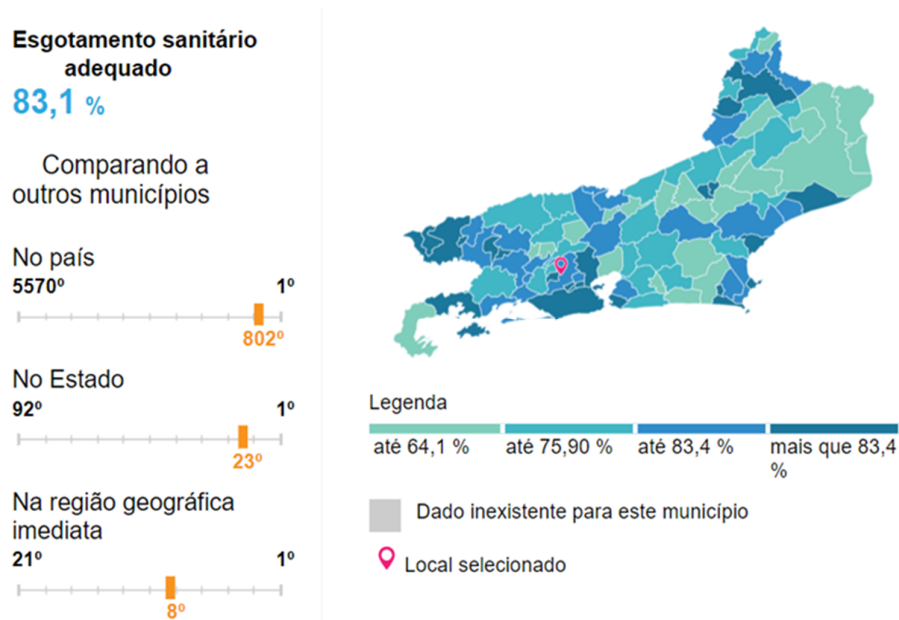
Nova Iguaçu faz parte da Baixada fluminense, sendo a Baixada “uma das maiores concentrações urbanas do Brasil e da América Latina” (ALVES, 2002, p.60).

A Baixada é um palco de contradições pois “Nela configura-se uma realidade socioespacial onde se condensam as mais dramáticas contradições vivenciadas pela sociedade brasileira” (ALVES, 2002, p.60). E o município de Nova Iguaçu faz parte desta contradição.

A análise do Observatório Legislativo do Estado do Rio de Janeiro (OLERJ, 2018) relata vários problemas sociais na Baixada Fluminense como: habitacionais, educacionais e de segurança pública etc. Acrescentando que as cidades da Baixada Fluminense surgiram de forma irregular e, por isso, se desenvolveram sem nenhum planejamento o que acarretou uma falta de garantias de serviços públicos por parte dos governantes.

Um exemplo é o esgotamento sanitário, onde aproximadamente 17 por cento da população não tem acesso a este serviço, implicando na qualidade de saúde da população e sendo um indicador da desigualdade presente no município. Os dados podem ser visualizados pelo cartograma abaixo.

Cartograma 1- **Esgotamento Sanitário do Município de Nova Iguaçu**



Fonte: IBGE, 2010

Segundo a Lei nº. 11.445/2007 saneamento básico pode ser definido como “o conjunto dos serviços, infraestrutura e Instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais.” (BRASIL,2007, p.01)

No âmbito da Educação, o analfabetismo ainda atinge 7 por cento da população rural e, aproximadamente, 5 % da população urbana do município de Nova Iguaçu.

Figura 1- **Taxa de analfabetismo da população do município de Nova Iguaçu por região de moradia**



Fonte: Ministério da Saúde, 2010

De acordo com o mapa da desigualdade elaborado pela casa fluminense em 2017, 39 % da população de Nova Iguaçu gasta mais de uma hora da casa até o trabalho, 36% da população mora em outro município do seu trabalho, 43% da população trabalha sem registro formal, o que indica um alto índice de desproteção social. Além disso, a cada 100 mil habitantes, 119 jovens negros são mortos de forma violenta, etc.

No artigo **Cenários de desigualdades territoriais no Brasil: um estudo sobre a baixada fluminense (RJ)** Silvia *et.al* (2019, p. 9), relata que “A concentração da população considerada pobre ou extremamente pobre reside nos municípios da Baixada Fluminense”. E entre os doze municípios que compõe a Baixada Fluminense, Nova Iguaçu ocupa a sexta posição em relação ao Índice de Desenvolvimento humano de 0,711 e o quarto lugar em número populacional sendo este número de 796.257 (IBGE, 2010)⁷

Para explicar a desigualdade social tendo a pobreza como consequência, os autores Wlodarski; Cunha (2005, p.6) vão dizer que “a existência da pobreza não ocorre devido à falta de recursos e sim da desigual distribuição destes”, ainda de acordo com Netto (2007, p.140) “a desigualdade é fenômeno

⁷ Segundo dados do IBGE a estimativa populacional de Nova Iguaçu para 2020 seria de 823.302.

recorrente, embora com padrões bastante diferenciados, no conjunto das sociedades capitalistas”. Netto (2007, p.142) vai explicar que:

É desnecessário salientar que a caracterização da pobreza _ e, do mesmo modo, a da desigualdade _ não se esgota ou reduz a seus aspectos socioeconômicos; ao contrário, trata-se, nos dois casos, de problemáticas pluridimensionais. Na análise de ambas, há que sempre ter presente tal pluridimensionalidade; todavia, a condição elementar para compreendê-las consiste precisamente em partir do seu fundamento socioeconômico. Quando este fundamento é secundarizado (ou, no limite, ignorado, como na maioria das abordagens hoje em voga nas Ciências Sociais), o resultado é a naturalização ou a culturalização de ambas.

Sendo assim, os dados acima demonstram a desigualdade social presente no município de Nova Iguaçu e no próximo item buscaremos traçar o perfil das famílias beneficiários do Programa Bolsa Família, a partir dos dados públicos advindos do Cadastro Único disponibilizados no site do Ministério da Cidadania, além disso, buscaremos avaliar a operacionalização do programa no município.

3.2- O Programa Bolsa Família no município de Nova Iguaçu

O município de Nova Iguaçu possui uma rede de proteção social, vinculada a Assistência Social que presta atendimento às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e aqueles que não se enquadram neste perfil, mas que porventura venham dela necessitar, que é a Assistencial Social.

De acordo com o Ministério da Cidadania as ações da política de assistência social têm em seu arranjo o objetivo de promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e autonomia dos indivíduos. Desta forma as ações da assistência social implementadas pelo SUAS são organizadas em dois tipos de proteção, básica e especial que são desenvolvidas e/ou coordenadas pelas unidades de públicas: Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).

Para tanto o município em questão possui 10 (dez) Centros de Referência da Assistência Social, nos seguintes bairros: **jardim Paraíso, Austin, Miguel Couto, Comendador Soares (Morro Agudo), Valverde, Vila de Cava, Centro de Nova Iguaçu, Cerâmica, Nova Era e Marambaia.**

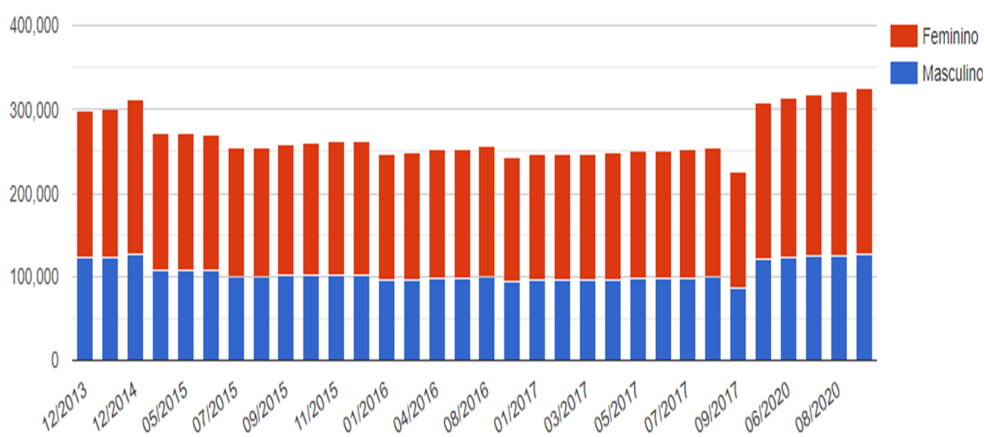
O CRAS é uma unidade pública da assistência social, de base municipal, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, para explicar o conceito de vulnerabilidade e risco social temos como análise a autora JANCZURA (2012) no artigo “**Risco ou vulnerabilidade social?**” faz análises dos conceitos de forma diferenciada, apesar de reconhecer que são distintos, porém estão interligados, definindo assim esses conceitos:

pois, enquanto risco se refere às condições fragilizadas da sociedade tecnológica contemporânea, vulnerabilidade identifica a condição dos indivíduos nessa sociedade. Finalmente, concorda que a sociedade pós-industrial é uma sociedade de risco, principalmente pelos efeitos que a tecnologia e a globalização econômica produziram. (JANCZURA, 2012, p.307)

Para além dos CRAS o município possui outro equipamento que é o CREAS, sendo este um equipamento da Proteção Social Especial de Média Complexidade e visa o trabalho social com as famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social por violação de direitos. (MDS, 2011) nos seguintes bairros: **Austin, Dom Bosco, Estrada de Ferro Leopoldina e Moquetá.**

Para o recebimento do benefício concedido pelo Programa Bolsa Família, os beneficiários precisam preencher requisitos que são preestabelecidos no CadÚnico e que já foram apresentados, e que aqui discutiremos de forma mais detalhada. De acordo com o perfil detalhado dos beneficiários no Cadastro único temos um número maior de mulheres cadastradas em relação aos homens, como demonstra o gráfico.

Gráfico 4 – Quantidade de pessoas castradas por sexos



Fonte: SENARC, 2020

No gráfico acima no mês de setembro de 2017, o número de pessoas do sexo masculino cadastrados era de 86.944 e o número de pessoas do sexo feminino no mesmo período era de 138.419. Porém no mês de junho de 2020 houve um aumento significativo da inserção de ambos os sexos no programa, isto foi decorrente da pandemia do vírus SARS COV2 que atingiu o Brasil e o mundo, conhecido como corona vírus provocando a doença Covid-19.

Diante desta pandemia vários países incluindo Brasil necessitaram fazer um isolamento social o que causou uma aceleração na crise econômica com a paralização das atividades econômicas. (BOSQUEROLLI *et.al*,2020). Desta forma houve um aumento significativo na busca pelo auxílio durante o ano de 2020 e acreditamos que este aumento está correlacionado com a pandemia que assolou o mundo e o Brasil, como afirma os autores Bosquerolli *et. al* (2020, p.6) no artigo **“O Brasil e o mundo diante da Covid-19 e da crise econômica”**

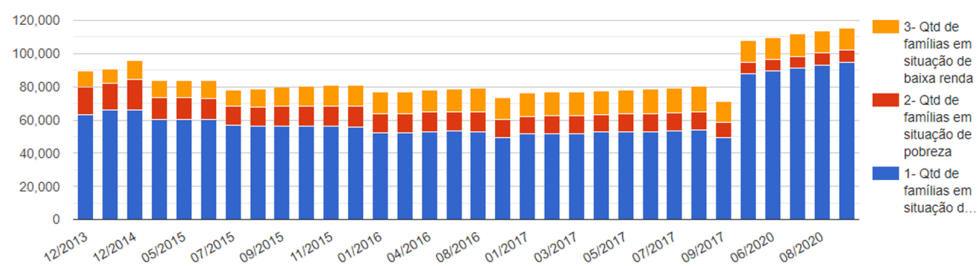
Nos últimos meses o mundo viu uma pandemia precipitar-se como uma avalanche sobre todos os países levando a uma mudança radical de hábitos e comportamentos sociais, com destaque para o confinamento e paralisação de atividades econômicas. (BOSQUEROLLI *et.al*. 2020, p.6)

Milhares de brasileiros perderam seus empregos e outros que trabalhavam na informalidade se viram desprovidos dos seus ganhos, por isso com a chegada da pandemia a desigualdade ficou mais explícita como podemos ver na citação abaixo.

Entre outras calamidades, a chegada da pandemia explicitou a tragédia de um país desigual e excludente, que aceitou desmontar toda e qualquer estrutura de planejamento nacional e federativo. (BOSQUEROLLI *et. al* ,2020, p.10)

Para Costa; Soares (2020, p.1) “No Brasil, a realidade social é marcada pela pobreza e pela alta desigualdade social, isso mesmo antes da pandemia advinda do Covid-19 e que tende a piorar nessa conjuntura”, e essa piora pode ser observada pela quantidade de famílias que deram entrada no benefício por conta da pandemia.

Gráfico 5 – Famílias cadastradas por faixa de renda



Fonte: Senarc, 2020

Em agosto de 2020, 94.634 família em situação de extrema pobreza foram cadastradas no programa para receberem o benefício advindo do PBF e no mesmo período 7.391 famílias em situação de pobreza e 13.622 famílias em situação de baixa renda. De acordo com o perfil detalhado dos beneficiários no Cadastro Único temos um número de mulheres cadastradas maiores que a dos homens, esta maior composição de mulheres cadastrada é vista como a feminilização das mulheres no Programa Bolsa Família.

Apesar do art. 203 da IV seção da Constituição Federal dispor que Assistência social “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”, Alencar; Medeiros (2017, p.4) em seu artigo “**O papel da mulher no cumprimento das condicionalidades do programa bolsa família**” argumentam que a “assistência social se constituiu como uma política seletista direcionada aos que dela viesse a necessitar”, mas tendo como contraponto a universalidade , isto é, universaliza o acesso as demais políticas públicas, e que “foi dado um passo primordial para que as necessidades dos usuários fossem atendidas não como favor, mas sim como direito, mas ainda há muita coisa a ser garantida”.(Alencar; Medeiros, 2017, p.4)

No que se refere a assistência social as autoras concordam de forma implícita que está ainda tem uma marca feminina, pois citam Cisne como referência para argumentar o papel da mulher dentro do PBF, utilizando a seguinte citação (2012, p.66) “ainda permanece a marca feminina da assistência social, no sentido de que as mulheres, mesmo com os avanços e conquistas, ainda são responsabilizadas pela assistência e constituem o seu maior público usuário”.

Por isso, discutir o papel feminino no Programa bolsa família é muito complexo, pois existem divergências quanto ao papel em questão. Para Alencar; Medeiros (2017) foi colocado sobre a mulher uma responsabilidade quanto ao cumprimento das condicionalidades e também quanto a responsabilidade de sanar os problemas familiares já que a centralidade do programa está sobre a ela.

Partindo das desigualdades postas nas atribuições de homens e mulheres, analisamos de forma macroestrutural os papéis que foram socialmente impostos às mulheres nesse Estado pautado pela lógica burguesa, que as coloca em condições desiguais na sociedade, as responsabilizando pelo bom funcionamento da família e impondo-lhes os cumprimentos das condicionalidades dos Programas Sociais do Governo, exatamente por considerarem que elas têm uma vocação para o cuidado, que administram melhor os recursos que chegam às mãos delas, os destinando para o bom funcionamento da família. (Alencar; Medeiros ,2017, p.2)

No artigo **“Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas”**, Bartholo *et. al* escreveram que pesquisadoras feministas ao analisaram os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs) apresentam críticas ao programa, pois segundo a opinião das pesquisadoras feministas o programa faz uso “instrumental das mulheres” (BARTHOLO *et. al*, 2017). Sendo assim, este uso instrumental tem seu reflexo na titularidade feminina ao benefício; com as próprias condicionalidades; e também pelo fato do programa não ampliar as escolhas individuais das beneficiárias.

As pesquisadoras descritas como feministas pelas autoras do artigo relatam que o objetivo da priorização feminina no programa não é somente possibilitar a mulher a ter acesso a uma renda, mas sim fazer dela mediadora entre o Estado e a família, reforçando o papel da mulher como cuidadora.

Entretanto, Bartholo *et.al* (2017) contra- argumentam que o Programa Bolsa família tem uma proposta de combate à pobreza, mais voltado para as crianças, isto é, “a pobreza que atinge as crianças e os adolescentes é uma de suas principais preocupações” (BARTHOLO *et. al*, 2017, p. 12) e que o êxito do PBF está relacionado a priorização das crianças e adolescentes já que estas passaram a ter acesso a saúde, sendo este uma das condições para se receber o benefício.

De acordo com o Programa a condicionalidade referente a saúde sinaliza que “as gestantes devem realizar o pré-natal, nutrizes devem fazer o acompanhamento de saúde da mãe e do bebê e crianças de até 6 anos devem cumprir o calendário de vacinação.” (BARTHOLO *et.al* 2017, p.7). A condicionalidade na saúde apresenta algumas dificuldades de efetivação, sendo uma delas conseguir atendimento de qualidade.

No artigo “**A eficácia do acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família: O acompanhamento das famílias beneficiárias em uma Policlínica do município de Nova Iguaçu/RJ**”, salienta que as condicionalidades:

não garantem os direitos sociais básicos que na grande maioria dos municípios são insuficientes, portanto, não atendem as necessidades das famílias, segundo ela as condicionalidades deveriam ser impostas ao Estado para que pudessem oferecer serviços sociais básicos de qualidade a todos. (SILVIA apud GOMES, 2016, p.4)

Apesar das dificuldades os efeitos da condicionalidade propiciaram uma maior busca por pré-natal e pela vacinação, mesmo que seja por medo de perder o benefício (GOMES, 2016), mas a procura em atender as condicionalidades imposta pelo PBF não sinaliza que os beneficiários encontrem eficiência no atendimento, na pesquisa realizada por Gomes (2016) conclui-se que há uma ineficiência no atendimento por falta de investimentos em recursos humanos e materiais no hospital citado. Além disso, as discussões focalizadas sobre as condicionalidades dificultam uma compreensão do Programa Bolsa Família em sua totalidade.

De acordo com Ministério do Desenvolvimento Social (2020) entre os meses de outubro e novembro de 2019, na área da saúde, as informações disponíveis são que 98.244 beneficiários apresentam o perfil para o acompanhamento da condicionalidade junto à saúde, no segundo semestre de 2019. Este grupo é composto de crianças de 7 anos e mulheres. Porém, o município só conseguiu acompanhar 36.185 beneficiários. Este dado corresponde a 36,83 % de beneficiários acompanhados, ficando abaixo da média nacional que é de 79,71%.

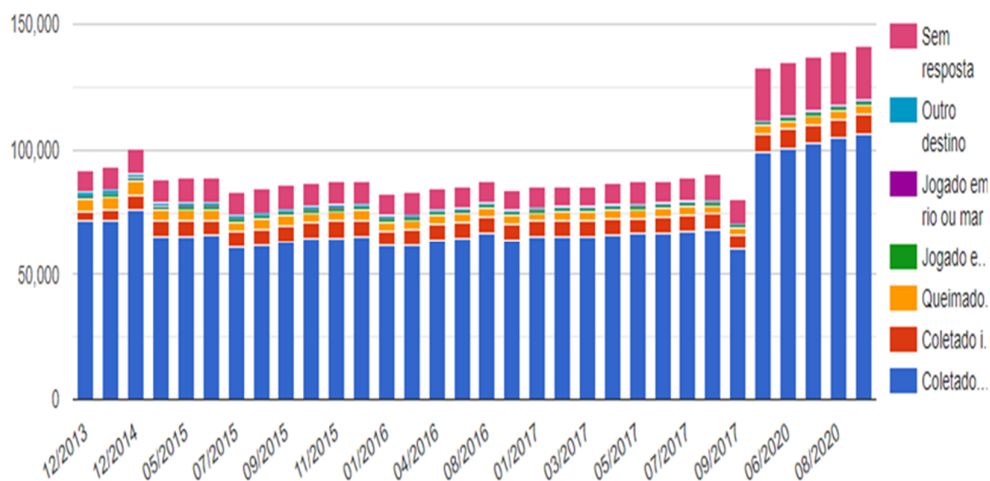
Entendemos que o conceito de saúde referendado pelo Programa é restrito, pois ter saúde não é só ter acesso a alimentação. Corroboramos com o art. 3 da **LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990**, que dispõe sobre as

condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, que menciona.

Art. 3º A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País. (BRASIL, 1990, p.01)

Para analisarmos o destino do lixo da população beneficiária do PBF utilizamos o gráfico abaixo como referência.

Gráfico 6 – Quantidade de famílias cadastrada no Cadastro Único por destino do lixo do domicílio

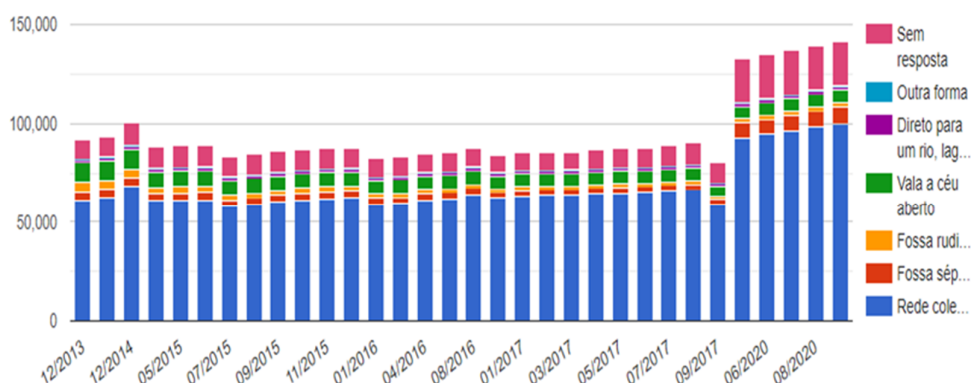


FONTE: SENARC,2020

O gráfico acima faz referência ao destino do lixo do domicílio das famílias vinculadas ao Programa Bolsa Família do município de Nova Iguaçu, identificamos que 7.715 famílias têm seus lixos coletados indiretamente, 3.563 famílias queimam ou enterram seus lixos no quintal, impactando o meio ambiente; 1.317 famílias jogam seus lixos em terreno baldio ou logradouro, contribuindo para proliferação de doenças e 314 famílias dão outro destino aos seus lixos.

O próximo gráfico refere-se ao tipo de escoamento sanitário da população de Nova Iguaçu cadastradas no Programa Bolsa Família, identificamos que 8.199 famílias possuem fossa séptica, 2.492 famílias possuem fossa rudimentar; 6.215 famílias possuem vala a céu aberto e 1.653 famílias têm seus lixos escoando direto para o rio, lago ou mar, conforme demonstra o gráfico a seguir.

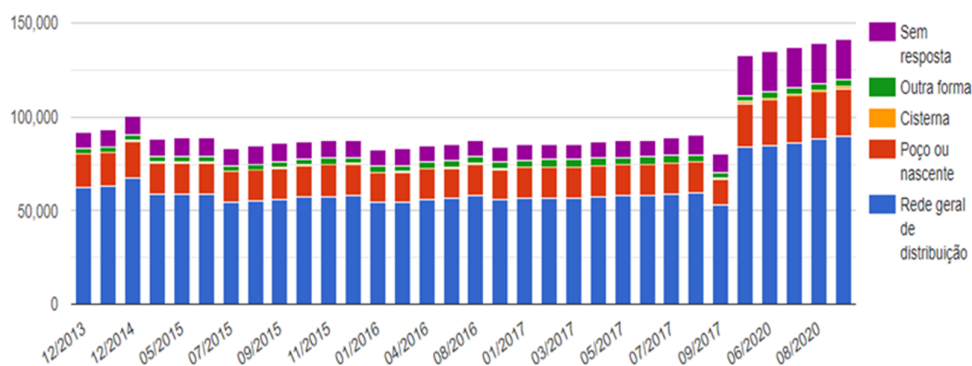
Gráfico 7 – Quantidade de famílias cadastradas por tipo de escoamento sanitário do domicílio



FONTE; SENARC,2020

No que tange ao abastecimento de água referido no gráfico abaixo, 25.539 famílias que são cadastradas possuem poço ou nascente como única forma de se abastecerem de água; 1.153 possuem cisternas como única forma de se abastecerem de água e 3.362 possuem outras formas de se abastecerem de água, conforme sinaliza o gráfico abaixo.

Gráfico 8 – Quantidade de famílias cadastradas por forma de abastecimento de água do domicílio



FONTE; SENARC,2020

Estes dados demonstram as precárias condições de vida desta população, além de ferir a **Lei nº. 11.445/2007** e Constituição Federal de 1988, pois o saneamento básico foi assegurado pelas mesmas enquanto um direito. Além disso, que se torna inviável falar que esta população está tendo acesso à saúde, pelo simples fato de irem à unidade de saúde para pesar e medir as crianças. Pois de acordo com Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (2016) “o conceito de saúde vai além da mera ausência de doenças. Na verdade, só é possível ter saúde quando há um

completo bem-estar físico, mental e social de uma pessoa”. (OPAS/OMS,2016, S/P)

Portanto além do impacto para a saúde da população, segundo o Ministério da Saúde (DATASUS), em 2017, foram notificadas mais de 258 mil internações por doenças de veiculações hídricas no país, a falta de saneamento básico é uma questão econômica.

Dados divulgados pelo Ministério da Saúde afirmam que para cada R\$ 1,00 (um real) investido em saneamento economiza-se R\$ 4,00 (quatro reais) na área de medicina curativa. Assim, é inegável a importância dos serviços públicos de saneamento básico, tanto na prevenção de doenças, quanto na preservação do meio ambiente (SOUZA; FELIPE; LIMA, 2015, p. 03)

A outra condicionalidade do Programa Bolsa Família diz respeito a educação, sendo que “na educação, pessoas de até 15 anos devem frequentar 85% das aulas, e aquelas entre 16 e 17 anos, 75% do calendário letivo’. (BARTHOLO *et.al* 2017, p.7).

A condicionalidade do Programa, é também alvo de objeções por uma das vertentes do feminismo, esta vertente não é mencionada no artigo “**Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas**”, para esse grupo de feministas a condicionalidade sobrecarrega as mulheres, entretanto, Bartholo *et.al.* (2017) argumentam que a proposição das feministas sobre a condicionalidade na saúde e educação são frágeis. Na defesa do programa elas argumentam que as condicionalidades em relação a saúde e a educação são agendas e não existe punição caso haja um descumprimento se este for justificado.

Enquanto essas autoras e feministas discutem o papel da mulher no Programa Bolsa Família, Pires, (2013) vai discutir a eficácia da condicionalidade na educação, já que esta tem por finalidade “romper o chamado ciclo intergeracional da pobreza” (2013 p. 514) e ainda “promover melhores condições para que essas pessoas ingressem no mercado de trabalho, quando adultas, aumentando a renda e, conseqüentemente, fazendo com que saiam da condição de pobreza em relação à geração de seus pais”.(ibidem) e intensificar o combate ao trabalho infantil.

Pires (2013) em seu artigo “**afinal, para que serve as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família**” questiona se obrigatoriedade de

frequentar a escola garante o rompimento da pobreza intergeracional, sendo necessário um ensino de qualidade para que mudanças significativas surjam, por isso, estar matriculado em um sistema educacional é garantia de mobilidade social.

Outro ponto discutido pelo autor está relacionado a frequência escolar se esta é garantia para absorção de capital humano, isto é, uma qualificação que torne o indivíduo apto para o mercado de trabalho, a conclusão do autor é que:

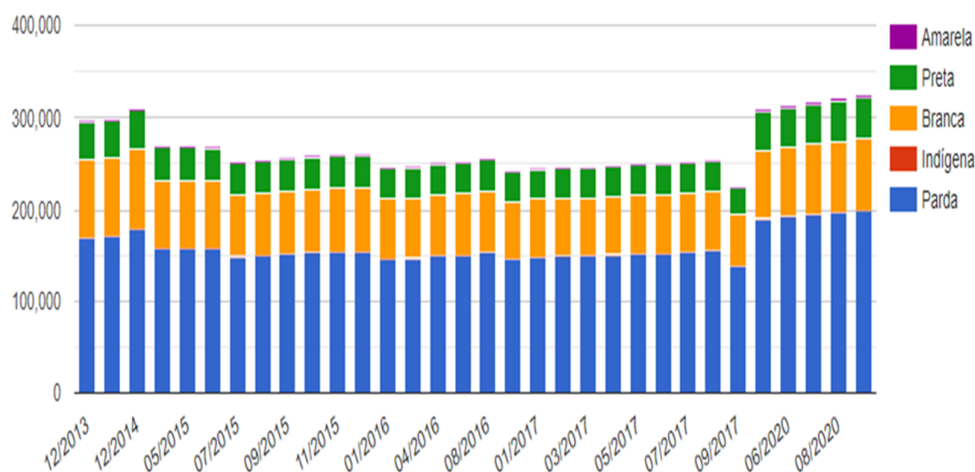
as modernas sociedades ocidentais, tendo em vista a forma como organizam a sua produção e consumo, tendem a ter um contingente cada vez maior de desempregados qualificados pondo em dúvida a correlação entre maior escolaridade e emprego. (PIRES, 2013, p.527)

Sendo um dos objetivos do PBF a erradicação do trabalho infantil, mas de acordo com Pires (2013) os valores dos benefícios não são suficientes para coibir o trabalho infantil. Cabe a ressalva que de acordo com Ministério do Desenvolvimento Social (2020), hoje Ministério da cidadania, entre os meses de outubro e novembro de 2019, no município de Nova Iguaçu, havia 60.185 crianças que precisam de acompanhamento escolar, este acompanhamento faz parte da condicionalidade do Programa Bolsa Família, destas foram acompanhadas 52.712, totalizando 87,58% de cobertura, ficando abaixo da média nacional que é de 93,07%. O que demonstra uma defasagem entre o exigido e o efetivado.

Além da feminilização das condicionalidades no desenho do PBF tornando a mulher mediadora entre a família e o Estado, outra questão a ser discutida é a racial., revelando que a pobreza tem uma característica comum entre as famílias que vivem no município de Nova Iguaçu e beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A questão racial da população pode ser explicada pelo gráfico abaixo, onde na distribuição por raça/etnia a população de negros é bem menor que a população de pardos, revelando uma falsa impressão da questão racial.

Gráfico 9 – Distribuição das pessoas cadastradas no Programa Bolsa Família no município de Nova Iguaçu por raça/cor.



Fonte: SENARC, 2020

De acordo com o Portal Geledés de 18/04/2020 no artigo **“As não brancas -Identidade racial e colorismo no Brasil”** Silva (2020) autora do artigo explica que a questão racial no Brasil se difere das experiências sul-africanas e norte-americanas, pois nestes lugares a raça é definida pela ascendência, isto é, basta ter uma pessoa negra como ascendente que esse indivíduo vai ser lido como negro. Entretanto, aqui no Brasil existe uma dificuldade de se fazer essa leitura, pois segundo o artigo do portal, os brasileiros não conseguem entender como “uma mulher de pele clara e traços finos pode ser lida como negra”, portanto, de acordo com o Portal Geledés o racismo no Brasil se deu de forma enviesada por conta do processo de eugenia fruto de uma política de embranquecimento da população por parte do Estado.

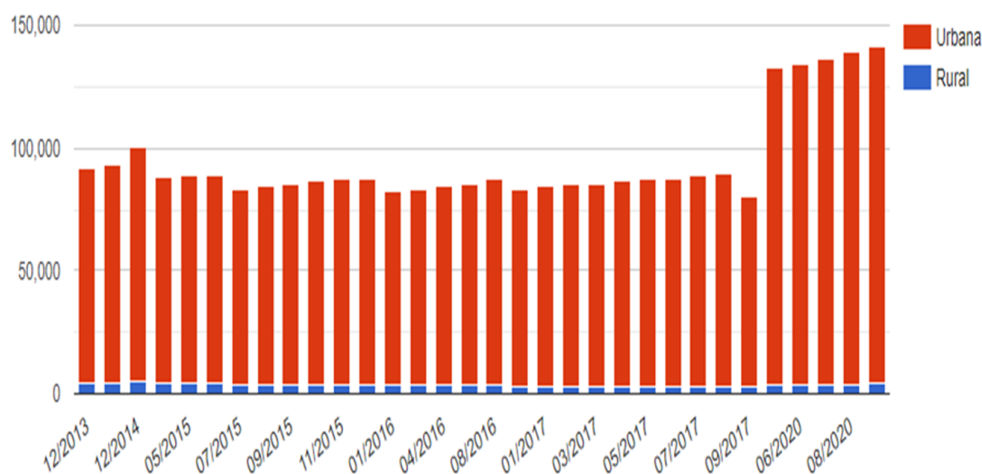
Por isso, a população negra beneficiária do Programa Bolsa Família é constituída por uma minoria, porém para esta pesquisa iremos considerar pretos e pardos como parte de uma mesma etnia/raça, portanto eles constituem uma maioria no programa seguidos de brancos e há uma ausência de indígenas e amarelos. Esta realidade, não nos surpreende, pois estamos estudando um programa que visa erradicar a pobreza, sendo historicamente a população negra que vivencia as expressões da questão social de forma mais agudizada.

Outros aspectos importantes de serem analisados, sobretudo quando estamos falando de um programa de combate à pobreza, são as condições de acesso ao saneamento básico, ao recolhimento de lixo e a iluminação elétrica,

esta contribuiu para o acesso a bens materiais como televisão e geladeira e todas para uma melhor qualidade de vida.

Além disso, as questões supracitadas são relevantes para elaboração de políticas públicas para o município ao analisarmos a quantidade de famílias cadastradas por situação do domicílio, identificamos que prioritariamente residem na área urbana conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 10 – **distribuição dos beneficiários do PBF por situação de domicílio.**



FONTE: SENARC,2020

De acordo com o IBGE (2010) o município de Nova Iguaçu é eminentemente urbano sendo o espaço rural do município equivalente a apenas 1,09% da área total, por isso, a quantidade de beneficiários do programa são prioritariamente vinculados ao meio urbano.

Cabe a ressalva que Souza (2013) discorda da afirmativa do IBGE, pois segundo o mesmo nos espaços rurais há a presença do chamado “part-time farmer” ou agricultor em tempo parcial cuja a renda é proveniente de atividades diversificadas, como “[...] exemplo, lazer, serviços gerais, aluguéis, entre outros – combinando atividades agrícolas e não-agrícolas” (SOUZA,2013, p33).

Segundo o autor, há um expressivo contingente de trabalhadores nesta situação exercendo atividades vinculadas a agricultura e a pecuária.

No que tange ao acesso à energia elétrica, não podemos deixar de mencionar o programa governamental luz para todos que viabilizou o acesso aos residentes da zona rural à eletricidade, de acordo com Freitas; Silveira (2015, p.179) o “Programa Luz para Todos é uma política pública federal coordenada

pelo Ministério de Minas e Energia e operacionalizada com a participação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras e de suas empresas”, ainda de acordo com os autores o Programa.

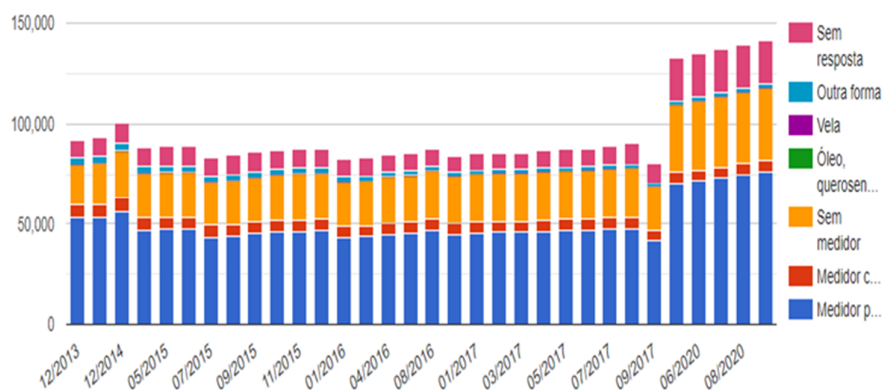
Surgiu em novembro de 2003, com o Decreto no 4.873, do governo federal, com o nome Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos. Foi alterado posteriormente pelo Decreto no 6.442/2008 e no 7.324/2010, com prolongamento dos prazos de universalização. Em julho de 2011 foi criado o programa Luz para Todos para o período de 2011 a 2014, pelo Decreto no 7520, com o mesmo objetivo de universalização do serviço de acesso e uso de energia elétrica à população do meio rural que não possui acesso. (Freitas; Silveira ,2015, p.179)

Outro benefício que dá acesso à energia elétrica é a tarifa social para as famílias de baixa renda e que recebem o benefício de prestação continuada, contribuindo para o acesso a luz elétrica e aos benefícios advindos do uso da mesma.

Atualmente, mais de oito milhões de lares brasileiros são beneficiados pela Tarifa Social de Energia Elétrica, que garante descontos na conta de luz para pessoas com baixa renda. A ANEEL regulamentou o tema pela primeira vez em 2002. Posteriormente, com o advento da Lei nº 12.212/2010 e do Decreto nº 7.583, a ANEEL aprovou novas regras por meio da Resolução nº 407/2010 – posteriormente incorporada pela Resolução nº 414/2010, que estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica. Os critérios de adesão consideram parâmetros sociais como inscrição no Cadastro Único do Governo Federal para Programas Sociais, renda familiar per capita e recebimento do Benefício da Prestação continuada de Assistência Social. A ANEEL acompanha continuamente a aplicação da Tarifa Social de Energia Elétrica para garantir a correta concessão do benefício aos consumidores que atendam aos critérios. (ANEEL, 2017, s/p)

Entretanto, o Município de Nova Iguaçu possui 36.367 beneficiários do programa Bolsa Família sem medidor de energia elétrica e 1.765 beneficiários possuem outras formas de iluminação. Sendo assim, indica a necessidade de investimento público municipal para garantir a estas famílias o direito a energia elétrica, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 11 – Quantidade de família cadastrada por tipo de iluminação elétrica



FONTE: SENARC,2020

Rodrigues (2007, p.74) salienta que as desigualdades socioespaciais “é expressão do processo de urbanização capitalista, um produto da reprodução ampliada do capital que se perpetua como condição de permanência da desigualdade social.” Na análise da autora acima o “Estado parece ausente ao definir salários insuficientes para a reprodução da vida, não prover o acesso universal aos meios e equipamentos de uso e consumo coletivo.” (RODRIGUES, 2007, p.74)

Segundo a autora as desigualdades socioespaciais não permitem que a classe trabalhadora se aproprie das riquezas que são socialmente produzidas o que dificulta nas condições de sobrevivência. Deste modo enquanto não houver a superação do sistema capitalista é necessário que o Estado assuma a responsabilidade para que o acesso ao programa seja universal.

4 – Considerações finais

A partir do que foi trabalhado ao longo da monografia identificamos que a pobreza antes de ser reconhecida pelo Estado como uma expressão da questão social era tratada de forma assistencialista, por meio de ações filantrópicas, estes serviços eram ofertados por instituições religiosas e não estavam pautados em direitos e sim em favor ou doação.

Já na década de 1930 com avanço do capitalismo no país houve uma intensa exploração da força de trabalho com isso um acirramento da desigualdade social o que levou um aprofundamento das expressões da questão social, como desemprego, fome, habitação entre outros (NETTO, 2011). Neste período as primeiras iniciativas de reconhecimentos dos direitos sociais estavam voltadas para classe trabalhadora, e isto aconteceu devido as insatisfações dos operários que através dos movimentos sociais começaram a reivindicar melhores condições sociais e de vida.

Portanto com objetivo de manutenção da ordem capitalista a classe dominante alia-se ao Estado e a Igreja para atender as reivindicações da classe trabalhadora, mediante a movimentação dos trabalhadores houve a necessidade de se construir um sistema de proteção social para regular a classe operária.

Em 1930, durante o Governo de Getúlio Vargas foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da Carteira de Trabalho, a Legislação Trabalhista, do Ministério da Educação e Saúde e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (PEREIRA, 2000), foi durante o governo de Getúlio Vargas que foi criado a Legião Brasileira de Assistência social sendo este um modelo de programa de governo baseado no assistencialismo e no primeiro damismo, pois este tinha como figura central a primeira dama Darcy Vargas.

Contudo, foi somente com redemocratização do país em 1988 que a assistência social teve seu reconhecimento como política pública para atender a todo cidadão brasileiro que viesse dela precisar. Através da Lei Orgânica da Assistência Social, da Política Nacional de Assistência Social e das Normas de Operações Básicas foi possível criar o Sistema único de Assistência Social que

possibilitou o atendimento, mesmo que baseado em um conceito de focalização, à população mais vulnerável do país.

O SUAS como ficou conhecido o Sistema Único de Assistência Social oferta serviço socioassistenciais a uma população mais vulnerável e tem como carro chefe o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda a família que vivem em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Foi através de uma pesquisa bibliográfica e documental baseados em dados do Relatório Anual do Programa Bolsa Família que conseguimos mapear e analisar o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família do Município de Nova Iguaçu e assim respondermos os nossos questionamentos nesta pesquisa, onde chegamos a seguinte realidade.

O município de Nova Iguaçu segundo dados do IBGE (2020) possui cerca de 823.302 habitantes, dessas 225.363 famílias faziam parte do programa de transferência de renda, isto é do Programa Bolsa Família.

O programa, de acordo com suas diretrizes, está focalizado nas mulheres e está direção está presente no município de nova Iguaçu, pois constatamos que as mulheres são a maioria dentre a população que recebe o benefício, essa realidade ficou mais acentuada com a pandemia que atingiu o país.

A focalização do Programa Bolsa Família nas mulheres é alvo de críticas por pesquisadores do programa pelo fato de recair sobre a mulher os cuidados ditos femininos e para outros é uma forma de transferir para mulheres aquilo que cabe ao Estado.

Portanto, diante às controvérsias indicamos a necessidade de pesquisas de modo dar visibilidade aos impactos do programa na condição de vida das mulheres, na perspectiva da emancipação das mesmas.

Outro ponto a ser destacado com a pesquisa é que a assistência social é um direito de todo cidadão e o foco na pobreza e na extrema pobre dificulta a universalidade do programa de transferência de renda.

Outro ponto de destaque no Programa são as condicionalidades em relação a educação e a saúde impostas para famílias como condição de permanência no programa, essas condicionalidades são alvos de críticas pelo fato dos governos federal, estadual e municipal não oferecerem serviço de

qualidade as essas famílias o que torna as condicionalidades questionáveis e identificamos que apesar das condicionalidades o programa não conseguiu atingir a todos beneficiários.

O cumprimento das condicionalidades não deveriam ser algo impostos já que as mesmas são direitos constitucionais, e por isso deveriam ser ofertados de maneira que todos tivessem acesso.

Esta pesquisa traz importantes informações sobre a população de Nova Iguaçu que são determinantes para promoção de políticas públicas. A pesquisa traz dados bastante relevantes, a população do sexo feminino ainda são a maioria dentro do programa, o número de mulheres (197.863) ainda é maior que a dos homens (126.637). As famílias beneficiárias vivem em situação de extrema pobreza, situação de pobreza e em situação de baixa renda.

Por viverem em situação de vulnerabilidade social essas famílias que residem em Nova Iguaçu carecem de saneamento básico já 7.715 famílias ainda têm seus lixos coletados indiretamente, outras 3.563 famílias queimam ou enterram seus lixos no quintal, impactando o meio ambiente; e 1.317 famílias jogam seus lixos em terreno baldio ou logradouro, aspectos de moradias, iluminação etc., o que acarreta sérios problemas de saúde.

Outro quesito importante que demonstra a vulnerabilidade dessas famílias é a falta de abastecimento de água, já que muitos beneficiários cadastrados no programa continuam sem acesso a água potável, desta forma temos 25.539 famílias que possuem poço ou nascente como única forma de se abastecerem de água; outras 1.153 possuem cisternas como única forma de se abastecerem de água e 3.362 possuem outras formas de se abastecerem de água.

A predominância da cor/ raça dos beneficiários são de negros e pardos o que nos leva a compreensão de que pessoas negras e pardas ainda se encontram em situação de vulnerabilidade, essa população carece de políticas públicas que venham atender as suas necessidades matérias, daí a importância de se fazer uso do Cadastro Único para criação de políticas públicas que atendam a demanda dessa população.

Diante desses fatos concluímos a importância do programa de transferência de renda para as famílias, porém entendemos que esse programa deveria ser ampliado e não condicionado a lógica de mercado e com reais

possibilidades de mudanças nas condições de vida das famílias beneficiárias. E que o Cadastro Único seja de fato um instrumento de promoção de políticas públicas e que os assistentes sociais façam uso desse instrumento para estimular junto aos gestores mudanças efetivas nas condições de vida dessas famílias.

Por fim, analisamos a necessidade desse trabalho para futuras pesquisas no âmbito do Serviço Social da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, por estar inserida na Baixada Fluminense. Por se Assistência Social um local de inserção dos assistentes sociais creio que esta pesquisa tem sua relevância por estimular estudos sobre o Programa Bolsa Família e seus beneficiários.

Referências

ABATTI, Cristiane Kunhasky. Equipe de Referência Multiprofissional do Creas: Importância, Atuação e Consolidação de Vínculos com os usuários atendidos em Araranguá/Sc. Disponível em < <http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/02/Artigo-Cristiane.pdf>> acesso em 02 de fev. às 18h35min

ALENCAR, Antonia Claudiany do Nascimento Costa; MEDEIROS, Moiza Sibéria Silva de. O papel da mulher no cumprimento das condicionalidades do programa bolsa família. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas-UFMA- Centro de Ciências Humanas- programa de pós-graduação em Políticas Públicas- 22-25 de agosto de 2017.

ALVES, José Cláudio. Violência e Religião na Baixada fluminense: uma proposta teórica-metodológica. Revista Rio de Janeiro n.8 p.59-82. Set/dez.2002

BARTHOLLO, Letícia; PASSOS, Luana; Fontoura, Natália. Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Rio de Janeiro: Ipea.2017

BOSQUEROLLI *et.al.* O Brasil e o mundo diante da Covid-19 e da crise econômica. PET Economia UFPR.2020. Disponível em < <https://www.ufpr.br/portafulpr/wp-content/uploads/2020/07/Brasil-e-o-mundo-diante-da-Covid-19-e-da-crise-economica.pdf>> acesso em 15 de nov.2020.às 14h00

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete, Política Social: fundamentos e história, 6º ed., São Paulo,2009, p.78-157.

BOSCHETTI, Ivanete, Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais, Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação, p.1-4, S\D

BICCA, Carolina Scherer. A Assistência Social após a constituição Federal de 1988. Uma nova fase. Caderno Virtual Nº 24, v. 1 – jul-dez/2011

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXIERA, Sandra Oliveira. **Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil.** Escola de Serviço Social, Faculdade de Ciências Sociais, Universidade da Costa Rica.2003

BRASIL, ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em < https://www.aneel.gov.br/20anos/-/asset_publisher/c4M6OIoMkLad/content/tarifa-

<social/656877?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fw>> acesso em 01 de fev. às 19h01min

_____ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br/>> acesso em 15 de dez. 2020, às 20h39min

_____ Conselho Nacional de Saúde. Disponível em <http://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8080.htm> acesso em 01 de fev. 2021. Às 22h27min.

_____ Constituição Federal Brasileira. Disponível em < https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_atual/art_203 .> acesso em 08 fev.2021. às 17h45min.

_____ Caixa Econômica Federal. Disponível em <<https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx#:~:text=Quem%20pode%20participar%20do%20programa&text=As%20fam%C3%ADlias%20pobres%20s%C3%A3o%20aquelas,entre%20%20e%2017%20anos.>> acesso em 15 nov.2020. Às 17h00

_____ Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.2. ed.2015. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc)

_____ Decreto Nº 6.135.26 de junho de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007 > acesso em 22 de jan. às 23h15min.

_____ Lei Orgânica da Assistência Social Anotada. LOAS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/webarquivos/85assistenci/85assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf>1993. Acesso em 22de jan. 20h00

_____ Lei Orgânica da Assistência Social. LOAS Câmara dos Deputados, 3 ed. 2016

_____ Lei Orgânica da Assistência Social anotada. LOAS, 2005. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf> acesso em nov.2020. às 15h00

_____ Ministério do Desenvolvimento Social. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas sociais do Governo Federal. 2. Ed. 2015**

_____ Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em < <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>> acesso em fev.2021. às 21h31min

_____ Ministério do Desenvolvimento social. Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo de 2014. O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Disponível em <

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/noticias/arquivos/files/SOFI4_10_09-2.pdf> acesso em 10 fev. 2021.às 21h54min.

_____ Norma Operacional Básica – NOB/SUAS- Ministério de Desenvolvimento social e Combate à Fome. Secretaria de Assistência Social. 2012

_____ Política Nacional de Assistência Social. PNAS/2004.Norma Operacional Básica-NOB/SUAS. Brasília, 2005

_____ Senado Notícias. Dilma sanciona Sistema Único de Assistência Social. Disponível em <
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/07/06/dilma-sanciona-sistema-unico-de-assistencia-social>> acesso em 30 nov. às 18:00 32 min.

_____ Sistema Único de Assistência Social – SUAS-Brasília, 2009. Disponível em
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf> acesso em 30 nov. às 18:00h e 08 min.

_____ Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.2014. Disponível em
<
http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf> acesso em 16 nov.2020.às 23h49min

_____ Corte de 3 bi afasta 1 milhão de famílias do Bolsa Família. Disponível em <
<https://ptnosenado.org.br/governo-reduz-orcamento-do-bolsa-familia-e-aprofunda-desigualdade-no-pais/>> acesso em 16 fev. 2021. Às 23h59min

BUENO, Marina. As condicionalidades do Programa Bolsa Família: o avesso da cidadania. Lugar Comum – Estudos de Mídia, Cultura e Democracia Universidade Federal do Rio de Janeiro. Laboratório Território e Comunicação – LABTeC/ESS/UFRJ – Vol 1, n. 1, (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ, n. 29 set.-dez. 2009. Pp.33-39

CAL, Carla Monteaperto. Histórico do Objetivo do Desenvolvimento do Milênio.2019. Disponível em <
http://www4.planalto.gov.br/ods/assuntos/copy_of_historico-odm> acesso em 26 de jan. 2021. Às 10h45min.

CAMPELO, Teresa. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013.

CARNEIRO, Douglas Gualberto. Estado, organizações da sociedade civil e a política de Assistência social: um olhar sobre o acolhimento institucional para idosos. Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2018

CASA FLUMINENSE. Disponível em < <https://casafluminense.org.br/>> acesso em 12 de nov.2020. às 16h20min.

CASTRO, Jorge Abrahão de; Ribeiro, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise: Vinte anos da Constituição Federal,2008.

CAVALCANTE, Pedro.; RIBEIRO, Beatriz Bernardes. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. Ver. Adm. Pública — Rio de Janeiro 46(6):1459-77, nov./dez. 2012

CRESS- Conselho Regional de Serviço Social. Disponível em < <https://www.cressri.org.br/noticias/voce-sabe-a-diferenca-entre-assistencia-e-assistencialismo/>> acesso em 01 fev. 2021. Às 20h15min

COHN, Amélia. As políticas de abate social no brasil contemporâneo. Lua Nova, São Paulo, 109: 129-160, 2020

COSTA, Andréa Braz da; SOARES, Marcos A. Crise econômica, pandemia e a política de transferência de renda no Brasil. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas. Ano XVII Volume 17 Nº 30 jul./dez. 2020

COUTO, Berenice Rojas. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? 4º ed., São Paulo, 2010, p.92-95/103

DOMINGOS, Renata Martins. Programa Bolsa Família: críticas à política pública que busca assegurar o direito ao desenvolvimento. Direito econômico, energia e desenvolvimento: XXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI Tema do Evento: A HUMANIZAÇÃO DO DIREITO E A HORIZONTALIZAÇÃO DA JUSTIÇA NO SÉCULO XXI -05 a 08 de novembro de 2014 -Universidade Federal da Paraíba / UFPB / João Pessoa – PB

FAGNANI, Eduardo. Política Social no Brasil. Entre a cidadania e a caridade I Eduardo Fagnani. -Campinas, SP: [s.n.], 2005. Orientador: Jose Carlos de Souza Braga. Tese (Doutorado) -Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

FONSECA, Joseli Oreste; TONIN, Guerino Antonio. O apoio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) na vida dos sujeitos que se encontram em vulnerabilidade social. Disponível em < https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1800/Fonseca_Joseli_Oreste.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acesso em 15 jan. 2021. Às 13h54min

FRANÇA, Mariana Veras. Os Programas De Transferência De Renda No Brasil: arcabouço histórico e desenvolvimento. VII Jornada Internacional de Política Públicas. 25-28 de agosto de 2015- UFMA

FREITAS, Gisele de; Suely de Fátima Ramos. SILVEIRA, Programa LUZ para TODOS: uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. Planejamento e políticas públicas | ppp | n. 45 | jul./dez. 2015

Fundação Getúlio Vargas. FGV SOCIAL comenta os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no Brasil. Disponível em <<https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-comenta-os-cortes-no-bolsa-familia-e-o-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil>> acesso em fev.2021. às 22h51min

GROSSI *et.al.* O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO CREAS: impasses e desafios para a garantia dos direitos. Disponível em <<https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/9457>> 2013. Acesso em 15 de dez. 2020.às 19h56min

GIOPPO, Christiane. Eugenia: a higiene como estratégia de segregação. Educar, Curitiba, n.12. p.167-180.1996. Editora UFPR.

GOMES, Luciana Galvão Faneli. A eficácia do acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família: O acompanhamento das famílias beneficiárias em uma Policlínica do município de Nova Iguaçu/RJ. TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

GOMES, Mônica Araújo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. Ciência & Saúde Coletiva, p. 357-363,2005

GONÇALVES, Marcos, Varia História. Caridade, abre as asas sobre nós: política de subvenções do governo Vargas entre 1931 e 1937.vol.27 no.45 Belo Horizonte Jan./June 2011, p.319

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. Relações sociais e Serviço social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica, ed. Cortez,7ª edição, p.77- 154, São Paulo 1990.

IPEA.O Conselho Nacional de Assistência Social na Visão de seus Conselheiros. Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. IPEA. Brasília, 2012

_____ Plano Brasil Sem Miséria. IPEA. LabGov, inovação no setor público, 2011. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/labgov/inovacoes/cases/66-estrategia-de-monitoramento-analitico-do-plano-brasil-sem-miseria-e-programas-do-mds-2>> acesso em 14 de dez. às 18:h 06min

JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social? **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301-8, ago.-dez. 2012. Disponível em:< <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12173/639>> acesso em 12 de nov. 2020, às 19h30min

LONARDONI, Eliana et.al. O processo de afirmação da Assistência Social como política social. Serviço social em Revista. Vol.8. n. 2 , jan/jun. 2006 Disponível em <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm > acesso em 26 de nov. as 22.00h

LOPES, Patrícia Ribeiro. Programa Bolsa Família: críticas à política pública que busca assegurar o direito ao desenvolvimento. Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social.2018

LUCHESI, Marisabel. Desvendando os blocos de financiamentos do SUAS. Disponível em < <https://www.gesuas.com.br/blog/blocos-de-financiamento/>> 2019. Acesso em 19 de fev. às 18h13min

MADRIGAL, Alexis. Os Conselhos de Políticas Públicas à luz da Constituição Federal de 1988. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/40415/os-conselhos-de-politicas-publicas-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988#:~:text=O%20controle%20social%20no%20Brasil,pela%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20de%201988.&text=Os%20conselhos%20de%20os%C3%A3o%20mecanismos,e%20posteriormente%20com%20rigorosas%20eis>. Acesso em 02 de nov.2020. às 20h43min.2015

MEDEIROS, Juliana. O cofinanciamento das políticas de assistência social. Disponível em <https://www.gesuas.com.br/blog/cofinanciamento-assistencia-social/> 2017. Acesso em fev.2021.às 18h53min

MOURA, Josyene Roberta Tavares de; MORAES, Jinadiene da Silva Soares. A consequência neoliberal no controle social da Política de Assistência social. VII Jornada de Políticas Públicas. UFMA- 25-28 de agosto de 2015.

NETTO, José Paulo. Capitalismo monopolista e Serviço Social. 8. Ed.- São Paulo: Cortez, 2011

_____, Desigualdade, pobreza e Serviço Social. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro 135,2007

NOGUEIRA, André Magalhães. CÂM. DEP. *Processo; Correio Brasiliense* (2 a 12/87, 2 a 9/88); *Diário Assemb. Nac. Constituinte* (1987-88); *Estado de S. Paulo* (2 a 12/87, 2 a 9/88); *Folha de S. Paulo* (2 a 12/87, 2 a 9/88); *Globo* (2 a 12/87, 2 a 9/88); *Jornal da Constituinte* (coleç. Compl.); *Jornal do Brasil* (2 a 12/87, 2 a 9/88). ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-88 Disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>> acesso em 9 de novembro, às 22h22min.

NUNES, Érica Pollyana Oliveira.; AMICUCCI, Eliane Marques de Menezes. A contrarreforma na política de assistência social. Revista Humanidades e Inovação v.7, n.2 – 2020

NUNES, Larissa Veloso.; TEIXEIRA, Solange Maria. O sistema de proteção social brasileiro a partir da constituição federal de 1988 aos dias atuais:

universalidade, focalização ou seletividade? Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.40, p., jan./jun. 2014

OSÓRIO *et.al.* Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil. Texto para discussão -1619- Brasília, 2011-IPEA

O Brasil e os ODM. Disponível em < www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm> acesso em 26 de jan. às 16h52min.

PASSOS *et.al.* Financiamento da política de assistência social: avanços e perspectivas. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 18, n. 1, p. 91-109, jan./jun. 2019.

PEIXOTO *et.al.* Significado das Condicionalidades do Programa Bolsa Família para beneficiários Acompanhados numa Estratégia Saúde da Família em Campina Grande – PB. Revista Brasileira de Ciências da Saúde. Volume 15, N. 2, p- 129-136 2011

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. A questão do trabalho e dos trabalhadores do suas: uma análise com base em resultados de pesquisa avaliativa. Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. 2 a 7 de dezembro de 2018.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. Ser social, Brasília, n. 20. P. 63-83, jan./jun.2007

PEREIRA, Potyara A.P. Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais, São Paulo, ed. Cortez,2000. p.131-140

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013

Quinonero *et.al.* Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. O Social em Questão - Ano XVII - nº 30 – 2013.p.47-70

RANGEL, Rosangela Faria. Assistência no rio de Janeiro: elite, filantropia e poder na Primeira República. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.2013

RIBAS, Fabio. Desafios para o avanço da política de assistência social nos municípios. Disponível em < https://www.prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=806:desafios-para-o-avanco-da-politica-de-assistencia-social-nos-municipios&catid=111:estudos-e-indicadores-sobre-assistencia-social&Itemid=202> acesso em 22 de fev. de 2021, às 20h:35min

RIBEIRO *et.al.* A Doutrina Social da Igreja Católica, o novo desenvolvimentismo e a economia social de mercado: diálogos possíveis? *Revista de Economia Política* 39 (4), 2019

ROCHA, Sonia. O Programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. *Economia e Sociedade, Campinas* v. 20, n.1, p.113-139, abr. 2011

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdades Socioespaciais – a luta pelo direito à cidade. *CIDADES*, v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88

ROSA, Alexandra. “Quando a Eugenia se distancia do Saneamento: as ideias de Renato Kehl e Octávio Domingues no Boletim de Eugenia (1929-933)”.2005
Dissertação (Mestrado em História das Ciências da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, 2005.

SILVA, Claudia Neves da. Igreja católica, assistência social e caridade: aproximações e divergências. *Sociologias, Porto Alegre*, ano 8, nº 15, jan/jun 2006, p. 326-351

SILVA, Anália Barbosa da, SILVA, Diego Tabosa da, JUNIOR, Luiz Carlos de Souza, 4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais:80 anos do Serviço Social: Tendências e Desafios, BH, maio,2016, p.06.

SILVA, Gabriele Ponciano da.; ARANTES, Rosana Freitas. A gestão descentralizada e participativa do sistema único de assistência social: perspectivas e contradições. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas.2017. UFMA.

SILVA, *et.al.* Cenários de desigualdades territoriais no brasil: Um estudo sobre a Baixada Fluminense (RJ).Anais XVIII ENANPUR 2019

SILVA, Gabriele de Oliveira da. Do Fala Universidades.Portal Geledés. **As não Brancas- Identidade Racial e Colorismo no Brasil** <<https://www.geledes.org.br/as-nao-brancas-identidade-racial-e-colorismo-no-brasil/>>abril, 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.), LIMA, Valéria Ferreira de Santos Almada; *AVALIANDO O BOLSA FAMÍLIA: unificação, focalização e impactos*; 2º ed., São Paulo, editora: Cortez,2014,25-31

SILVA, Luciana Mourão e; JESUS, Anderson Macedo de. Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro. , *Field Actions Science Reports* [Online], Special Issue 3 | 2011, Online since 07 February 2012, connection on 10 December 2020. URL: <http://journals.openedition.org/factsreports/1319>

SOUZA *et.al.* os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Texto para discussão 2499.IPEA, 2019.

SOUZA, Egle Guinancio de. A cidade no campo e o campo na cidade: contribuição para o estudo da organização espacial e política das zonas rurais do município de Nova Iguaçu. 2013

SPOSATI *et. al.* Assistência na trajetória das políticas sociais brasileira: uma questão em análise. 12. Ed. São Paulo: Cortez, 2014

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. ESTUDOS AVANÇADOS 11 (30), 1997. P. 79-93

WLODARSKI, Regiane; CUNHA, Luiz Alexandre. DESIGUALDADE SOCIAL E POBREZA COMO CONSEQUÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE, IX Simpósio Internacional Processo Civilizados. Ponta Grossa, Paraná, Brasil. 2005

YAZBEK, Maria Carmelita. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. R. Pol. Públ., v. 9, n. 1, p.217-228, jul./dez. 2005

Zimmermann, Clóvis Roberto. Os Programas Sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: O Caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, N. 4 • Ano 3 • 2006