



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS SOCIAIS - CCJSS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO E SERVIÇO SOCIAL – UAD  
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

**DIELSON BEZERRA DE MEDEIROS**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SOUSA-PB: algumas  
análises**

**SOUSA/PB  
2017**

DIELSON BEZERRA DE MEDEIROS

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SOUSA-PB: algumas análises**

Trabalho de Conclusão de Curso Apresentado ao Curso de Serviço Social, da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Helmara Gicelli Formiga Wanderley

SOUSA/PB

2017

DIELSON BEZERRA DE MEDEIROS

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SOUSA-PB: algumas análises**

Trabalho de Conclusão de Curso Apresentado ao Curso de Serviço Social, da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Data de Aprovação: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Helmara Giccelli Formiga Wanderley  
Orientadora

---

Profa. MS. Paloma Maria Gomes Jácome  
Membro da Comissão Examinadora

---

Profa. MS. Cibelly Michalane Oliveira dos Santos Costa  
Membro da Comissão Examinadora

SOUSA/PB  
2017

Esta vitória pertence a ti Senhor. Por tua presença divina em minha vida, eu pude vencer mais este desafio e dizer mais uma vez: Deus seja sempre louvado por sua misericórdia para com suas criaturas. Também agradeço aos meus familiares que me apoiaram até aqui, me ajudando com tudo que precisei.

## **AGRADECIMENTOS**

Para que este Trabalho de Conclusão de Curso fosse realizado na trajetória dos quatro anos vividos na Universidade, recebi o apoio e carinho de grandes amizades que fizeram parte de minha vida e que contribuíram para que eu continuasse com a graduação em Serviço Social, Nunca pensei em desistir, mas jamais pensei que dentro da Universidade pudesse encontrar uma segunda família.

Agradeço a Deus em primeiro lugar e aos meus familiares que sempre me apoiaram em tudo que precisei para a conclusão deste curso na pessoa das minhas tias Maria Bezerra de Medeiros e Maria Dalva Bezerra de Medeiros que disponibilizaram tudo que precisei para seguir na minha graduação desde as mais simples coisas as mais difíceis para mim, sem permitirem que eu me desanimasse. O carinho e o amor dos meus familiares foram a base forte que fizeram parte da minha trajetória na Universidade.

Os meus agradecimentos a Banca examinadora em destaque aos membros que a compõem na pessoa da Professora Mestre Cibelly Michalane e Paloma Jácome. Agradeço muito pelo grande prestígio das Mestras em telas como examinadoras, pelo tempo disponibilizado para leitura deste trabalho.

Os agradecimentos a todos os professores que contribuíram para a minha graduação em Serviço Social, em especial a minha Orientadora Helmara Wanderley, pelas suas magníficas orientações, as quais possibilitaram a realização deste trabalho. A sua atenção, interesse e competente trabalho fizeram uma diferença muito grande em minha trajetória de produção até a finalização do mesmo.

Agradeço também ao Psicólogo Thales, pelo acompanhamento prestado com grande competência e pelo compromisso com todas as demandas estudantis que chegam até ele.

Também agradeço a todos os que compõem a Universidade Federal de Campina Grande.

Imensamente agradecido a Deus por tudo que Ele me proporcionou na Universidade. Sem Ele eu jamais teria chegado até aqui! Com certeza continuarei caminhando por seus caminhos e conseguindo vitórias intermináveis na minha vida. Obrigado meu senhor e Deus, esta vitória é tua. Toda honra e glória deste trabalho é para ti. Deus seja sempre louvado e que seu amor permaneça sobre nós para sempre.

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como fulcro central a análise do programa bolsa família na redução da pobreza em Sousa-PB. Trata-se de uma pesquisa exploratória e de caráter bibliográfico, cujos sujeitos corresponderam a duas profissionais que compõem a equipe multiprofissional que atua no CRAS I do referido município. A coleta de dados se deu através da aplicação de questionário estruturado. A discussão teórica se referenciou em autores que discutem a temática ora abordada. Para tanto, inicialmente, foi realizada uma breve retrospectiva histórica da Assistência Social no Brasil. Posteriormente, procurou-se discutir sobre a criação do Programa Bolsa família, enfatizando as suas condicionalidades e impactos na sociedade brasileira, tendo em vista o mesmo se configurar como o segundo maior programa de transferência de renda do país. Contribuindo para minimizar a pobreza e a fome das famílias que são atingidas pelo mesmo. É certo que se trata de um programa assistencialista e compensatório de carências, mas faz um grande diferencial na situação socioeconômica das famílias que podem contar com o benefício disponibilizado pelo programa.

**Palavras Chave:** Bolsa família; transferência de renda; Combate a Pobreza.

## **ABSTRACT**

The present work of Course Completion has as central focus the analysis of the Bolsa Família Program in the reduction of poverty in Sousa-PB. This is an exploratory and bibliographical research, whose subjects corresponded to two professionals who make up the multiprofessional team that works in CRAS I of the mentioned municipality. Data collection was done through the application of a structured questionnaire. The theoretical discussion was referenced in authors who discuss the subject matter here. To do so, initially, a brief historical retrospective of Social Assistance in Brazil was carried out. Subsequently, we sought to discuss the creation of the Bolsa Família Program, emphasizing its conditionalities and impacts on Brazilian society, in order to be the second largest income transfer program in the country. Helping to minimize the poverty and hunger of the families that are affected by it. It is true that this is a welfare and compensatory program of needs, but it makes a great difference in the socioeconomic situation of the families that can count on the benefit provided by the program.

**Keywords:** Family grant; Income transfer; Combating Poverty.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>06</b>
<b>2 BREVE RETROSPECTIVA SÓCIO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>07</b>
2.1 Antecedentes da intervenção estatal na assistência social: algumas reflexões.....	07
<b>3 A criação da LOAS e do SUAS: Uma breve contextualização histórica.....</b>	<b>16</b>
3.1 Avanços da Política de Assistência Social brasileira a partir da emergência da LOAS e do SUAS.....	16
3.2 O Programa Bolsa Família: Criação e contribuições na redução da pobreza.....	25
<b>4 A PESQUISA.....</b>	<b>33</b>
4.1 O Programa Bolsa Família no município de Sousa/PB.....	33
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>41</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>43</b>
<b>APÊNDICES</b>	
<b>Apêndice A – Termo de Consentimento Livre e esclarecido</b>	
<b>Apêndice II – Roteiro de Entrevista</b>	

## LISTA DE SIGLAS

BPC- Benefício de Prestação Continuada;

CBAS- Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais;

CEAS- Centro de Estudos e Ação Social;

CRAS- Centro de Referência de Assistência Social;

CREAS- Centro de Referência Especializado em Assistência Social;

CNAS-Conselho Nacional de Assistência Social;

CF- Constituição Federal;

FHC- Fernando Henrique Cardoso;

IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

LBA- Legião Brasileira de Assistência;

LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social;

PBF- Programa Bolsa Família;

PNAS- Política Nacional de Assistência Social;

MDS- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

MPAS- Ministério Público de Assistência Social;

MP-Medida Provisória;

NOB/RH/SUAS-Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social;

PRONATEC-Programa Nacional de Acesso á Escolas Técnicas;

PROJOVEM- Programa Nacional de Inclusão de Jovens;

PT- Partido dos Trabalhadores;

SUS-Sistema Único de Saúde;

SUAS- Sistema único de Assistência Social;

TCC- Trabalho de conclusão de curso.

## 1 INTRODUÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso teve o escopo de realizar uma análise sobre o Programa Bolsa Família no município de Sousa-PB. O interesse pela temática ora abordada emergiu a partir da experiência vivenciada no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS I) no município ora enfatizado, durante realização de Estágios Supervisionados I e II em Serviço Social.

O Programa Bolsa Família (PBF), apesar de ser de caráter assistencial e paliativo, por não erradicar a pobreza e a miséria no país, se configura como um marco na história da política de assistência social brasileira dado ao seu nível de abrangência e, por minimizar a situação de pobreza e fome das famílias que estão inseridas no mesmo.

Tal programa possibilitou que o Brasil saísse do mapa da fome no mundo. Portanto, a experiência do programa no país simbolizou um grande salto para a nação que conseguiu reduzir o número de brasileiros que estavam abaixo da linha de extrema Pobreza.

Porém, não se pode deixar de enfatizar que o PBF é o maior responsável pela inserção das famílias beneficiadas na educação, saúde, bem como, obviamente, na própria política de assistência social, tendo em vista que para que os usuários do referido programa continuem recebendo o benefício, devem manter as crianças e adolescentes na escola, como também ter acompanhamento médico nas unidades básicas de saúde da família do município. Tal obrigatoriedade se configura como condicionalidade para a permanência dos usuários no PBF. Condicionalidade, a qual, certamente torna-se impositiva, mas, ao mesmo tempo, assegura que as famílias cumpram as suas responsabilidades nesse sentido.

É sabido que não se fariam necessárias a exigência de condições e/ou imposições para que os pais ou responsáveis mantivessem as suas crianças e adolescente na escola e o acompanhamento médico regularizado, se de fato estes tivessem consciência do seu papel no tocante a esses aspectos. Contudo, também é sabido que, na maioria dos casos, as famílias são omissas diante do próprio caráter omissivo do Estado.

Destarte, é cabível enfatizar que o crescimento das matrículas e permanência na educação, sobretudo nas faixas etárias compreendidas entre seis e

dezessete anos é um aspecto que deve está diretamente relacionado à existência do PBF.

Cabe notar que o programa ora abordado é operacionalizado pelo município, especificamente pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que busca acompanhar as famílias que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social. Tal instituição é composta por uma equipe multidisciplinar, composta por assistentes sociais, psicólogos e psicopedagogos, além de educadores sociais. O quantitativo de profissionais varia de acordo com o porte dos municípios. Esse porte é definido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), criada no ano de 2004. Através da PNAS foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual estabelece todas as diretrizes para a implementação da assistência social no Brasil.

Na perspectiva de discutir as questões ora abordadas, o TCC em tela foi estruturado em três capítulos, quais sejam: No primeiro capítulo, foi realizada uma breve retrospectiva sócio histórica da política de assistência social no Brasil, enfatizando os antecedentes da ação estatal na referida política; No segundo capítulo, as análises centraram-se nos anos 2000, focando a criação do PBF, as suas peculiaridades no tocante à redução da pobreza e da fome no país, bem como os avanços conquistados pelo referido programa; O terceiro capítulo abordou a pesquisa empírica realizada junto a equipe multiprofissional que atua no Centro de Referência de Assistência Social de Sousa/PB.

Em seguida, foram traçadas as considerações finais do trabalho, as referencias bibliográficas utilizadas para o desenvolvimento do mesmo, acompanhados dos apêndices da pesquisa.

Em face do exposto almeja-se que este trabalho possa contribuir para o aprimoramento das discussões acerca da problemática em questão, compreendendo que diante da amplitude e complexidade da mesma, não exauriu-se todas as suas dimensões.

## **2 BREVE RETROSPECTIVA SÓCIO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Este capítulo tem o escopo de traçar uma breve retrospectiva histórica sobre a assistência social no Brasil, porém enfatizando como esta se processava antes da intervenção estatal, momento em que se evidenciava, diante da omissão do Estado, a presença da filantropia e da benemerência, ao invés da existência de políticas públicas.

### **2.1 Antecedentes da intervenção estatal na assistência social: algumas reflexões**

A filantropia, definida com solidariedade ou caridade de um indivíduo para com o seu próximo ou para com a sociedade, era uma característica que peculiarizava a assistência nas suas protoformas, tendo em vista o fato da total ausência de políticas públicas voltadas para o atendimento das demandas apresentadas pela classe trabalhadora.

Segundo Mestriner (2011, p.14):

No sentido mais restrito, constitui-se num sentimento, na preocupação do favorecido com o outro que nada tem, portanto, no gesto voluntarista, sem intenção de lucro, de apropriação de qualquer bem. No sentido mais amplo, supõe um sentimento mais humanitário: a intenção de que o ser humano tenha garantida a condição digna de vida. É a preocupação com o bem estar público coletivo.

No Brasil, no século XVIII a filantropia e a assistência social se encontravam intimamente ligadas à caridade. As ações consideradas filantrópicas eram prestadas por iniciativas de pequenos grupos da sociedade que eram influenciados por valores humanitários cristãos, que tinham nas instituições religiosas, dado ao exemplo de amar o próximo, o caminho para se tornarem bons cristãos através da ajuda prestada aos desvalidos da sorte.

É interessante notar, que a “preocupação” com a designada pobreza urbana, ou seja, agudizamento da “questão social”, se acentuava na medida em que se intensificava o processo de industrialização, o qual provocara uma série de consequências devastadoras para a classe trabalhadora.

Conforme Yamamoto e Carvalho (2004), a “questão social” pode ser definida como um conjunto de problemas sociais, políticos e econômicos advindos a partir do processo de industrialização. Ou seja, mais na frente, em sua obra “Serviço Social e tempo de capital fetiche” (2008), Yamamoto irá ampliar tal conceito ao afirmar que a questão social pode ser entendida como: exacerbação da pobreza, desigualdade de gênero, diferenças na localização geográfica urbana e rural, além dos baixos níveis educacionais de jovens. Enfim, a “questão social” é a expressão cabal de uma série de desigualdades provocadas pela distribuição desigual de renda, provocando um fosso profundo entre a classe que vive do trabalho e a classe que detém os meios de produção.

No século XIX os problemas causados pela forte transformação econômica no país são colocados em evidência com o surgimento da questão trabalhista que aparecia diante do desenvolvimento industrial elevado no país que quanto mais se produzia riqueza, contraditoriamente alcançava altos índices de pauperização da população que sofria sem emprego.

O fortalecimento do capitalismo como meio de produção de riqueza acabou impondo sacrifícios a serem feitos para a implantação do sistema que era prejudicial por não poder oferecer empregos a todos, o que resultou na criação de um grande exército industrial de reserva. Porém, este não era apenas o único problema da classe trabalhadora nesse período, haja vista que as condições de trabalho e os acidentes recorrentes no chão de fábrica também causavam revoltas internas na classe trabalhadora que passou a exigir melhorias diante da classe burguesa da época.

É interessante notar, que é conveniente e estratégico para o modo de produção capitalista, o crescimento exponencial da classe trabalhadora sobrando, ou seja, daqueles que não conseguem se inserir no mercado de trabalho, pois quanto mais desempregados existirem, mais a mão de obra destes se tornará desvalorizada.

Diante desse conflituoso contexto, a questão social no Brasil se intensificou, de acordo com as décadas de 1920 e 1930 graças ao crescimento do trabalho livre e assalariado no país, o que servira como base de implantação do Serviço Social por ser um período de forte exploração da força de trabalho, consequência da consolidação do capitalismo tardio no país, o que deu início ao processo acelerado de industrialização nesse período.

Portanto, diante do processo de exploração que ocorreu nesse período, a classe trabalhadora foi impulsionada a se organizar e a reivindicar por seus direitos, o que levou a burguesia da época e o Estado a enxergar o movimento com a necessidade de criar um controle social da exploração da força de trabalho.

Desse modo, a emergência da questão social,

[...], diz respeito diretamente à generalização do trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente. Trabalho livre que se generaliza em circunstâncias históricas nas quais a separação entre homens e meios de produção se dá em grande medida fora dos limites da formação econômico-social brasileira (IAMAMOTO, 2013, p.133).

Nesse período, as Leis sociais serviram como uma regulamentação das leis trabalhistas colocando a força de trabalho como mercadoria que era comprada pela classe trabalhadora e que estabelecia o salário em troca de sua exploração<sup>1</sup>. Estas leis indubitavelmente acompanhavam os interesses da classe burguesa.

Diante disso, a sociedade capitalista pressionou o Estado e a Igreja a protagonizarem ações nesse contexto, a fim de promover o controle social das massas. Portanto, conforme enfatizado, a questão social aparece como fruto dessa relação de desigualdade entre capital e trabalho.

Segundo Iamamoto (2013, p.134),

A exploração abusiva a que é submetido - afetando a sua capacidade vital - e a luta defensiva que o operário desenvolve aparecerão, em determinado momento, para o restante da sociedade burguesa, como uma ameaça aos seus mais sagrados valores, "a moral, a religião e a ordem pública". Impõe-se, a partir daí a necessidade do controle social da exploração da força de trabalho. A compra e venda dessa mercadoria especial sai da pura esfera mercantil pela imposição de uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho através do Estado.

A classe trabalhadora, diante do contexto de exploração da força de trabalho encontrou no sindicalismo a representação política necessária para que o Estado acolhesse as suas reivindicações. Isso fez com que políticas fossem implementadas

---

<sup>1</sup> Iamamoto (2013, p.135), afirma que as Leis Sociais fazem parte da conjuntura histórica a partir do aprofundamento do capitalismo e de sua formação econômica e social marcando o deslocamento da questão social, para um segundo plano da história social colocando-a, progressivamente, como centro das contradições que atravessam a sociedade.

para atender as necessidades dos trabalhadores, mas de forma que não prejudicasse os interesses do capitalismo.

Nesse sentido, foi diante de um contexto de intensas lutas reivindicatórias, as quais nem sempre se deviam de forma pacífica, que a classe burguesa por meio do aparelho de Estado, enquanto “comitê executivo da burguesia”, assegurou algumas conquistas, tais como a redução da jornada de trabalho, férias remuneradas, décimo terceiro salário, insalubridade, dentre outros aspectos. Assim, a classe trabalhadora em,

Sua luta, marcada pela resistência nos prolongados momentos de apatia e conformismo sob o esmagamento econômico, e pela intermitência das greves e das explosões de inconformismo, terá um saldo de vitórias bastante reduzido. Vitórias que são arrancadas palmo a palmo e fruto exclusivo de seu esforço. As ligeiras melhoras alcançadas em sua existência cotidiana—isto é, condições de vida de trabalho menos insuportáveis—não escondem, no entanto, o extraordinário crescimento da sua miséria relativa, tributo pago a um capitalismo que apenas poderia expandir sua acumulação com base na superexploração da força de trabalho (IAMAMOTO, 2013, p.143).

Nesse sentido, foi diante desse contexto de exploração e de intensas reivindicações que a classe trabalhadora conquistou os seus direitos, mesmo tendo consciência que a maioria destes são usurpados.

Em meio a esse quadro conflituoso, de intensificação da questão social, que o modo de produção capitalista sente a necessidade de profissionais que pudessem amenizar de forma maquiada a exploração provocada pelo mesmo. Assim, emergem os agentes sociais. Tais agentes tinham como aparato interventivo os pressupostos da igreja católica, baseados nas encíclicas papais.

A emergência do Serviço Social está, portanto, vinculada ao protagonismo da Igreja Católica que através de uma reforma social tinha o interesse de recuperar seu poder ideológico perante o povo.

Porém, com o crescimento das áreas urbanas e os movimentos organizados da classe trabalhadora, houve a necessidade do Estado ter o controle das massas populares, a partir daí algumas das reivindicações populares são absorvidas. Essa atitude visava facilitar ainda mais o interesse do Estado e das classes dominantes no tocante a manipulação e a dominação das classes subalternas. A partir daí, então:

O Serviço Social começa a surgir como um “departamento” especializado da Ação Social e da Ação Católica, num momento extremamente importante para a definição do papel da Igreja dentro das novas características que progressivamente vai assumindo a sociedade brasileira. Estará assim, profundamente relacionado a esse processo e à ação política e social da Igreja. No plano ideológico, estará embebido de uma doutrina social totalitária; de um projeto de desenvolvimento harmônico para a sociedade; de uma terceira via, em que o capitalismo é exorcizado de seu conteúdo liberal; em que este capitalismo transfigurado e recristianizado aparecem como concorrente do socialismo, na luta pela conquista e enquadramento das classes subalternas (IAMAMOTO, 2013, p.226-227).

A igreja buscando meios para a recuperação da ideologia cristã perante a sociedade se apoiou nas encíclicas Papais, dentre elas no século XIX a Rerum Novarum “Coisas Novas”, escrita pelo Papa Leão XIII, da idade de 15 de maio de 1891. O documento discutia a condição da classe trabalhista, fazia fortes críticas a sociedade do seu tempo, pela falta de princípios éticos e valores morais, apontando a falta destes princípios como causa do agravamento da questão social. Também sugere que a distribuição da riqueza deveria ser mais justa, e o Estado economicamente deveria estar a favor dos mais pobres.

Tomando por base as diretrizes de Leão XIII, exige a utilização das liberdades constitucionais garantidas pela república para a recatolização da nação, que a igreja assuma a questão social; ataca a acomodação do clero subserviente a aristocracia e etc. (IAMAMOTO, 2013, p.151).

Enfim, o surgimento das primeiras escolas de Serviço social na América Latina objetivou-se pela necessidade de compreensão da sociedade atual e suas transformações sociais pelos assistentes sociais, o que ia tornar os problemas sociais um objeto de estudo para um maior direcionamento de práticas interventivas, de modo a produzir um embasamento teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político para a compreensão dos problemas que a classe trabalhadora enfrentava.

Tal fundamentação possibilitaria aos assistentes sociais uma maior criticidade da realidade em que a profissão e os sujeitos sociais estão inseridos.

Porém, cabe enfatizar que a princípio, o embasamento adquirido pelo Serviço Social, por mais inovador que buscasse ser, ainda mantinha-se vinculado a valores conservadores e tradicionais utilizados pela profissão nas suas protoformas, culminando em uma série de equívocos analíticos e, conseqüentemente, interventivos.

No ano de 1932 no Brasil foi criado o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) entidade responsável pela fundação da primeira escola de Serviço Social no país que foi considerado como uma manifestação original da profissão no Brasil dirigida inicialmente por Adèle De Loenux, da Escola Católica de Serviço Social de Bruxelas.

O CEAS debatia a questão social através da doutrina da igreja católica, que trazia para a graduação em serviço social profissionais formados fora do Brasil, conforme mencionado, o aparato teórico de origem franco-belga. O objetivo central do CEAS consistia em:

[...] promover a formação de seus membros pelo estudo da doutrina social da Igreja e fundamentar sua ação nessa formação doutrinária e no aprofundamento dos problemas sociais” visando “tornar mais eficiente a atuação das trabalhadoras sociais” e “adotar uma orientação definida em relação aos problemas a resolver, favorecendo a coordenação de esforços dispersos nas diferentes atividades e obras de caráter social” (IAMAMOTO, 2013, p.179).

Em 1933, o CEAS intensifica as suas atividades na luta pela proteção à mulher e menores nas indústrias criando um serviço de fiscalização através de representações no Ministério do trabalho e na Secretaria da Agricultura, que no mesmo ano colaborou com a Liga Eleitoral Católica com alistamento de eleitores e nesse período começou a organizar a Primeira Semana de Ação Católica que foi o começo de um quadro da juventude Católica Feminina.

O ano de 1933 marca uma intensificação dessas atividades: participação na Liga Eleitoral Católica através de campanhas de alistamento de eleitores e proselitismo, realização da primeira Semana de Ação Católica, início da Formação de quadros da Juventude Feminina Católica constituída a partir dos Centros Operários e Círculos de Formação de Moças, delegação pela hierarquia da representação da juventude Feminina Católica etc. (IAMAMOTO, 2013, p.184).

No ano de 1936 foi criada, em São Paulo, a Escola de Serviço Social criada em São Paulo, originando o Curso Intensivo de Formação Social de Jovens realizado no CEAS, visando uma formação social, moral, ética e técnica. No ano seguinte, em 1937 foi criada mais uma escola de serviço social desta vez no Rio de Janeiro.

Até o ano de 1937 a formação dos assistentes sociais limitava-se, portanto, as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, nessa época apesar de contar com profissionais diplomados a demanda para estes assistentes sociais excedeu. Diante das demandas sociais e para suprir a falta desses profissionais foram criados cursos intensivos, que eram oferecidos para o incentivo e a aceleração da formação de novos profissionais.

Para lamamoto (2013, p.198):

Os mecanismos de cursos intensivos para auxiliares sociais e bolsas de estudos eram mantidas pelas grandes instituições que começam a surgir a partir de 1942 foram à forma encontrada para acelerar a formação de Assistentes Sociais.

No período pós-guerra houve uma expansão das políticas sociais, a partir do momento em que o Estado passou a intervir como regulador das relações sociais e econômicas, na perspectiva de conter as tensões de classe.

Em 1947, evidenciou-se um movimento da elite feminina que direcionava suas ações assistenciais às famílias dos pracinhas convocados para a Segunda Guerra Mundial, passando posteriormente a atuar em basicamente todas as áreas da assistência social. Nota-se nesse período a forte presença de mulheres voluntárias para que se atendesse as demandas advindas da Segunda grande guerra. A referida instituição foi fundada no ano de 1942 pela então primeira dama Darcy Vargas, sendo sempre presidida pelas primeiras damas.

Logo mais, em 1966, a LBA foi transformada em fundação sendo mantida pela União até 1969 e incorporada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1977.

A LBA foi extinta no ano de 1995 na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, em decorrência de uma série de escândalos que envolveram a referida instituição na gestão do governo anterior, de Fernando Collor de Melo.

Retomando a conjuntura histórica dos anos de 1960, fazendo alusão aos reflexos da mesma para o Serviço Social brasileiro, não se pode deixar de analisar o processo de renovação vivenciado pelo Serviço Social, o qual se deu enquanto reflexo do Movimento de Reconceituação latino-americano que ocorreu nos países do cone sul. Tal movimento propunha uma ruptura radical do Serviço Social com o conservadorismo e tradicionalismo presente na profissão desde das suas protoformas.

Portanto, a renovação do Serviço Social trouxe para os profissionais brasileiros contribuições importantes para a aceleração da ruptura do Serviço Social tradicional. Nessa década, que foi marcada pela efervescência dos movimentos sociais que emergiam da sociedade, influenciados pela crise mundial, e pelo período pós-guerra, que inseriu os países latinos americanos na nova divisão internacional do trabalho com a implantação de uma política econômica desenvolvimentista, observou-se a ampliação às desigualdades sociais em todo o mundo inclusive no Brasil.

Segundo Yamamoto (2013, p.358):

É na década de 60 que se observa a existência de um meio profissional em franca expansão. No decorrer desses anos, a profissão sofreu as mais acentuadas transformações, “modernizando-se” tanto o agente como o corpo teórico, métodos e técnicas por ele utilizados. Há também um significativo alargamento das funções exercidas por assistentes sociais, em direção as tarefas, por exemplo, de coordenação e planejamento que evidenciam uma evolução no status técnico da profissão.

Nesse contexto de renovação, o Serviço Social reconheceu que as práticas conservadoras da profissão ainda a colocavam numa estreita relação à igreja, daí emergiram os questionamentos e descontentamentos com relação à sua instrumentalidade, até mesmo porque, diante das demandas conjunturais daquele dado momento, perpassado por uma série de mudanças, as respostas até então apresentadas pelo Serviço Social não mais correspondiam àquela realidade. Daí então, os profissionais passaram a indagar os instrumentos, os objetivos, os métodos e procedimentos utilizados na intervenção profissional, bem como os fundamentos teóricos que a ancoravam.

Em face ao exposto, conforme Netto (2011), o processo de renovação do Serviço Social brasileiro se deu em três distintos momentos, quais sejam: 1)

Perspectiva Modernizadora – Ocorreu nos anos de 1960, tendo como matriz teórica o positivismo. Corrente de pensamento a qual não possibilitava uma compreensão ampla e crítica da realidade em que os sujeitos sociais estavam inseridos, tampouco das artimanhas do modo de produção capitalista; 2) Retorno ao conservadorismo – Ocorreu nos anos de 1970, tendo como pressuposto teórico fundamentador a fenomenologia. Tal corrente de pensamento foi utilizada na perspectiva de possibilitar uma fundamentação científica de caráter inovador à profissão de Serviço Social, porém, essa inovação ainda não correspondia às necessidades de um Serviço Social reconceituado/renovado, pois a fenomenologia voltava-se aos aspectos de cunho psicossocial, ou seja, não possibilitando uma compreensão do real em suas múltiplas expressões, mas procurando atribuir a culpabilidade das expressões da questão social ao sujeito; 3) Intenção de Ruptura – Ocorreu nos anos de 1980, tendo como matriz teórica o marxismo, corrente de pensamento que procura compreender e explicar a realidade a partir da perspectiva de totalidade, buscando analisar as singularidades e particularidades que envolvem os processos sociais. O marxismo, a partir de então, se configura como a perspectiva teórica hegemônica no Serviço Social, pelo fato de propiciar a análise dos fenômenos sociais além do seu real aparente, procurando analisar o todo e suas partes.

É indispensável registrar que um marco que culminou para a emergência do terceiro momento do processo de renovação, foi o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), denominado Congresso da Virada, que ocorreu no ano de 1979 em São Paulo.

O Congresso da Virada ocorre no início do período da transição democrática brasileira, e este momento se reflete no interior da profissão, sendo decisivo para a constituição de um Serviço Social crítico no lastro do Movimento de Reconceituação, colaborando na criação de bases teóricas e político-organizativa da profissão. Este processo, coletivamente construído, redundou no que hoje denominamos de “projeto ético-político-profissional”, que possibilitou ao Brasil uma destacada presença nesta história ([http://www.cress-es.org.br/cress/index.php?module=m\\_noticias&pag=inf\\_detalhes\\_conselho&id\\_noticia=568](http://www.cress-es.org.br/cress/index.php?module=m_noticias&pag=inf_detalhes_conselho&id_noticia=568)).

É a partir das mudanças e conquistas vivenciadas pelo Serviço Social brasileiro que o seu Projeto ético político fora construído, sendo composto pelas Diretrizes curriculares de 1996, a Lei de Regulamentação da profissão e o Código de ética de 1996.

Através das lutas da classe trabalhadora, a conquista de direitos políticos e a ampliação de direitos sociais serviram para questionar e mudar o papel do Estado diante do capitalismo, o que, no final do século XIX, fez o estado Burguês passar a assumir e realizar ações sociais, de maneira ampla e organizada, e de forma obrigatória. Os ideais liberais permaneceram até meados do século XX, porém suas bases, na segunda metade do século XIX, início do século XX por causa do crescimento do movimento operário que passou a ocupar espaços políticos e sociais obrigou a burguesia a reconhecer alguns direitos dos trabalhadores. Segundo Yamamoto “as expressões da luta de classe se transformam em objetos da assistência social, e os serviços sociais que são expressões de “direitos sociais” dos cidadãos, transmutam-se em matéria prima da assistência” (2013, p. 100).

Em suas contribuições Vieira (2009, p.107):

Durante o século XX, vários Estados criaram o Estado de bem-estar-social, fundado no keynesianismo; criaram serviços integrados de saúde, educação, habitação, previdência. Países periféricos como os da América Latina começaram a ter serviços sociais setorizados, fragmentados, emergenciais. Esses Estados-nações distribuíram renda ao longo do século XX, seja por meio do Estado de bem estar social, Welfare State, com a economia keynesiana, seja pela intervenção estatal setorizada, fragmentada, emergencial (VIEIRA, 2009, p.107).

No período pós-guerra houve uma expansão das políticas sociais num momento em que o Estado passou a intervir como regulador das relações sociais e econômicas tendo em vista o reconhecimento da burguesia, dos direitos dos trabalhadores nesse período.

### **3 A criação da LOAS e do SUAS: Uma breve contextualização histórica**

Neste capítulo trataremos do processo de construção da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social, o qual fora criado juntamente com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), conforme passaremos a discutir. Porém, antes de iniciarmos tal análise abordaremos o contexto dos anos de 1980, enfatizando a Constituição Federal de 1988 no tocante aos avanços propiciados, a partir da mesma, para a política de assistência social brasileira.

#### **3.1 Avanços da Política de Assistência Social brasileira a partir da emersão da LOAS e do SUAS**

Antes de adentrarmos nas análises sobre a LOAS, se faz pertinente discutirmos sobre a conjuntura dos anos de 1980, tendo em vista que a referida conjuntura pode ser definida como o chão histórico para a ampliação das políticas públicas de um modo geral, em especial da política de assistência social, nosso objeto de estudo.

O decênio dos anos de 1980 foi marcado pelo período de transição democrática brasileira, rompendo a partir de amplos movimentos da sociedade civil, com a Ditadura Militar. Foi graças à transição desse período que emergiu a Constituição Federal de 1988.

A referida Constituição Federal estabelece nos artigos 203 e 204, a assistência social enquanto política pública de responsabilidade do Estado, devendo esta ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de raça, etnia, credo, religião ou qualquer um outro aspecto. Porém, deixa bastante claro que deve ser ofertada a quem dela necessitar, ou seja, aos cidadãos que apresentem perfil de pobreza e/ou miséria.

É interessante mencionar ainda, que a assistência social, a partir da referida Constituição, passou a ser inserida no âmbito da seguridade social brasileira, a qual é composta pelo trinômio: saúde, assistência e previdência social.

Destarte, segundo consta na Carta Constitucional de 1988:

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 a velhice; II- o amparo às crianças e a adolescentes carentes; III- a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção à vida comunitária; V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizada com base nas seguintes diretrizes: I-descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II-participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988, conhecida popularmente como Constituição cidadã, foi um marco na história do Brasil, pois considerou aspectos, do ponto de vista dos direitos da população, até então nunca discutidos enquanto responsabilidade estatal.

A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social\_ LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu transito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (BRASIL, 2004).

Do ponto de vista da política de assistência social, na perspectiva de consolidar e determinar as diretrizes para a referida política, no ano de 1993 foi criada a LOAS (Lei 8742/93). Portanto, a LOAS regulamentou a Assistência Social no Brasil como política pública, assegurando um modelo de gestão e de controle social de forma descentralizada e participativa.

A partir da LOAS, foi extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), instituindo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), cuja função consistia em fiscalizar a política de assistência social com formação paritária e caráter

A lei ora enfatizada, tem por objetivos os seguintes aspectos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

Ou seja, como se pode evidenciar a partir dos objetivos elucidados acima, a LOAS tem o intento de buscar contemplar todos os segmentos da sociedade que necessitem da política de assistência social, desde gestantes, a crianças, jovens, idosos e pessoas com deficiência.

O atendimento aos usuários da assistência social se dá através de programas e projetos custeados pelo governo federal, cujas verbas são repassadas para os Estados e municípios, porém, os programas e serviços, a exemplo do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)<sup>2</sup>, são delineados pelo governo federal, sendo apenas operacionalizados pelos municípios, bem como pelo Estado.

Apesar dos grandes avanços obtidos através da Constituição cidadã, a exemplo da construção da LOAS, os anos de 1990 são fortemente marcados pela

---

<sup>2</sup> O PAEFI foi criado em 06 de julho de 2011, através da lei de número 12.435. O referido serviço tem como objetivos: “Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; Processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; Contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; Contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; Contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos; Prevenir a reincidência de violações de direito. No tocante a população usuária, esta corresponde ao seguinte público: Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; Processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; Contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; Contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; Contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos; Prevenir a reincidência de violações de direito. O referido serviço deve ser operacionalizado pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) (<http://www.crianca.mppr.mp.br>).

inserção da política neoliberal no Brasil, sobretudo a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) - (1995-2002) - que se deu em dois mandatos. Tal política tem o escopo de minimizar o papel do Estado no que tange as suas responsabilidades com as políticas públicas, pois o seu objetivo central é o fortalecimento do mercado, para tanto, fragmenta os serviços públicos, como forma de incentivar a população à recorrer a iniciativa privada. Nesse sentido, se identifica a presença do Estado “mini max”, ou seja, mínimo para o social e máximo para o capital.

No entanto, o Estado não se omite completamente das suas responsabilidades, pois isso seria inconstitucional, o que se identifica é a precarização das políticas públicas, tornando-as precarizadas, seletivas e focalizadas.

Teóricos e ideólogos neoliberais criaram pensamentos e argumentações com o intuito de legitimar uma liberdade integral ao mercado e limitar a interferência estatal na vida econômica e social apenas ao estritamente necessário [...]. Resumindo, o regime neoliberal, além de introduzir ideias de Estado mínimo e globalizado, direciona suas forças para a competitividade e o empreendedorismo em todas as esferas da sociedade. Nesse sentido, o bem-estar social é absorvido por essa nova orientação política, por meio de dois mecanismos principais: a) privatização dos bens, serviços, instituições e políticas públicas, já que o seu propósito-chave é justamente transferir a responsabilidade do Estado para a esfera privada, ocasionando redução gradativa do poder aquisitivo do beneficiário, que pagará por serviços antes recebidos gratuitamente; e b) aquecimento da economia, gerando lucro e crescimento econômico - não socializado - graças ao potencial multiplicador que a renda possui. De posse dessa capacidade, cada indivíduo teria, teoricamente, chances de se tornar parte da economia produtiva, contribuindo, dessa forma, para o retorno (ao mercado) do capital investido (BOSCHETTI, BEHRING, SANTOS *et al*, 2010, p. 218-220).

Em suma, pode-se afirmar que o neoliberalismo abriu o Brasil para as trevas da economia internacional, porém de forma extremamente violenta, usurpadora de direitos conquistados e assegurados na Constituição Federal, conforme já discutido neste trabalho.

Porém, mesmo em meio a um conflituoso cenário delineado pela política neoliberal, mas justamente por se compreender as retaliações provocadas por esta política, no ano de 2004 é criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A PNAS se configura como um documento de normatização da assistência social, primando a promoção da defesa e atenção dos interesses e necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade social, destaca o foco das ações direcionando-as a prevenção dos riscos sociais, integrada com as demais políticas sociais considera as particularidades do território garantindo os mínimos sociais e universalizando direitos tendo como órgão de gestão o MDS o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A PNAS parte do pressuposto e tem como objetivos os seguintes aspectos:

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva: Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem. Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural. Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

Os usuários da assistência social são cidadãos que apresentam perfil de vulnerabilidade social e que correspondam às condicionalidades impostas para a inserção nos programas e benefícios sociais estabelecidos pela referida política, conforme veremos abaixo:

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

Ou seja, a assistência social está voltada para indivíduos e/ou famílias em situação de vulnerabilidade social que possam ter vínculos familiares rompidos ou não. Daí, é que se justifica a os níveis de proteção da referida política, os quais se

dividem em: 1) Proteção Social Básica; 2) Proteção Social Especial de Alta e Média Complexidade<sup>3</sup>.

A Proteção Social Básica está voltada para indivíduos que cujos vínculos familiares estão mantidos, tendo como objetivos:

Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004).

Diante do exposto, é possível depreender que a proteção social básica tem um importante papel, pois objetiva preservar os vínculos familiares dos usuários, de modo a garantir que os seus direitos sejam viabilizados. Tal nível de proteção é operacionalizado pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os quais devem estar situados em locais próximos às comunidades em que os usuários estão inseridos, de modo a facilitar o acesso tanto do profissional, quanto das famílias e/ou indivíduos, bem como possibilitar um maior contato junto às equipes que atuam nos referidos centros.

O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social nos municípios e Distrito Federal. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o

---

<sup>3</sup>Proteção Social Especial de Média Complexidade são considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado, tais como: Serviço de orientação e apoio sócio familiar. 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). A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos. Proteção Social Especial de Alta Complexidade Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem 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 retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. Tais como: 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.

acesso de um grande numero de famílias a rede de proteção social de assistência social (BRASIL, 2009).

O CRAS é uma unidade pública e referenciada no desenvolvimento de serviços sócio assistenciais de proteção social básica que compõem o Sistema Único de Assistência social-SUAS. Os serviços de caráter preventivo, protetivo e proativo são ofertados diretamente no CRAS que possui um espaço físico e equipe compatível com os serviços ofertados, qualquer outra instituição também pode oferecer estes serviços à população, mas toda e qualquer referencia deve ser feita ao CRAS.

Segundo as Orientações Técnicas do CRAS (BRASIL, 2009):

A oferta de serviços no CRAS deve ser planejada e depende de um bom conhecimento do território e das famílias que nele vivem suas necessidades, potencialidades, bem como do mapeamento da ocorrência das situações de risco e vulnerabilidade social e das ofertas já existentes.

O trabalho realizado no CRAS concentra seus esforços em prevenir e enfrentar as situações de vulnerabilidade e risco social através de uma intervenção territorializada realizada com as famílias e a comunidade, para que isso aconteça um planejamento é realizado buscando encontrar uma estratégia de ação para que se estabeleçam metas e procedimentos, além do método de agir diante de uma leitura da realidade. Esse planejamento que conta com a atuação do poder publico municipal deve estar de acordo com a Política Nacional de Assistência Social, NOB-SUAS, NOB-RH e ser colocado no orçamento do município.

Retomando a discussão no tocante aos níveis de proteção, a proteção Social Especial,

[...] é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada (Id).

Ressalta-se que a partir da PNAS, no ano de 2005 foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS).

O SUAS, por sua vez que dentro das três instâncias do governo (municipal, federal, estadual), veio assegurar a gestão descentralizada no tocante ao financiamento e o monitoramento dos serviços sócio assistenciais, tendo como base a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) aprovada pelo CNAS, em 2005, tratando de forma central a proteção social e a defesa dos serviços sócio assistenciais e a vigilância social, classificando as suas ações em níveis de complexidade conforme as necessidades territoriais.

Partindo desse pressuposto, o SUAS obtém caráter central na política de assistência social brasileira, uma vez que:

[...] é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Em termos gerais, o SUAS: consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica 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; estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de Assistência Social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional; fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004; orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários; regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema-cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal; respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural; reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais, que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão, devem ser consideradas no planejamento e execução das ações; articula sua dinâmica às organizações e entidades de Assistência Social com reconhecimento pelo SUAS.

Os CRAS e os CREAS atuam na perspectiva do monitoramento do SUAS, por assim dizer, constituem papel fundamental para consolidar o Sistema Único de

Assistência Social, garantindo uma nova etapa na prestação dos serviços públicos de assistência social.

A presente Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) retoma as normas operacionais de 1997 e 1998 e constitui o mais novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) que parametram o funcionamento do SUAS. A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

Destarte, o SUAS representa um grande salto qualitativo na história da proteção social brasileira, algo inimaginável antes da promulgação da Constituição de 1988. Porém, tal sistema, quando consideramos a sua real operacionalização no cotidiano das instituições de caráter sócio assistencial, ainda distancia-se totalmente dos seus pressupostos, em face da política contencionista neoliberal.

### **3.2 O Programa Bolsa Família: Criação e contribuições na redução da pobreza**

A sociedade brasileira apresenta como peculiaridades uma forte e crescente discrepância de renda, gênero e etnias nas diversas regiões do país, aspectos os quais provoca cada vez mais um intenso distanciamento entre pobres e ricos. Nesse sentido, no contexto social o programa Bolsa Família (PBF) é o “reconhecimento” da importância dessa preocupação com as desigualdades presentes no Brasil, “reconhecendo” milhões de brasileiros que diariamente ainda enfrentam o drama da fome, muito embora saibamos que o problema da desigualdade no Brasil é bem mais intenso que isso.

Portanto, compreendendo essas questões, em 09 de janeiro de 2004, pela Lei nº 10.836, o programa Bolsa Família foi responsável pela unificação de todos os

benefícios de transferência de renda no Brasil. O referido programa representou uma alternativa para os índices de pobreza no país.

O marco histórico de sua criação se inicia pela medida provisória (MP) nº132 de 20 de outubro de 2003, que foi transformado em Lei nº 10.836, em 09 de janeiro de 2004 e, posteriormente, regulamentado, pelo Decreto nº 5.029, de 17 de setembro de 2004 e, logo depois, alterado pelo Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007.

O programa bolsa família é resultado da unificação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. A unificação dos programas procurava a racionalização dos gastos, visando melhorias na sua gestão, de modo a facilitar uma maior interlocução entre as três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal.

Como consta no texto da Lei nº10. 836 de 09 de janeiro de 2004,

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado a ações de transferência de renda com condicionalidades.

Paragrafo Único. O programa que se trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação-Bolsa Escola, instituído pela lei nº10. 219 de 11 de abril de 2001, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação- PNAA, criado pela lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde- Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1 de 06 de setembro de 2001, do Programa auxílio-Gás, Instituído pelo Decreto nº4.102 de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001 (BRASIL, 2004).

Sendo um dos principais programas implantados no governo Lula (2003-2011), o Bolsa Família se apresenta como um dos maiores programas de transferência de renda no país. Tal programa se configurou como o carro chefe da política do governo acima mencionado, pois possibilitou uma maior repercussão ao tempo em que garantiu um intenso jogo de marketing junto a população, sobretudo aquela beneficiária.

Segundo Campello Tereza (2013, p.19):

Com o Bolsa Família, o Brasil pôde, enfim, recusar a histórica banalização e naturalização da pobreza e da fome e afirmar um novo

patamar de garantias sociais, que exigem o reconhecimento e o progressivo alargamento de padrões mínimos de bem-estar a todos os cidadãos.

É indubitável que o PBF representa um grande marco para a política de assistência social, dado o seu caráter de inclusão e propósitos de combater a pobreza e a fome no Brasil. Todavia, não se deve perder o foco de que este programa é eminentemente assistencialista, compensatório e controlista.

O público alvo do PBF corresponde “às famílias em situação de extrema pobreza, independentemente de sua composição demográfica, e um benefício variável, destinado às famílias em situação pobreza, cujo valor depende da presença e do número de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes” (<https://www12.senado.leg.br>). Portanto, o PBF abrange indivíduos e famílias na sua totalidade desde que apresentem perfil para inserção no mesmo, ou seja, aqueles/as que estejam inseridos na linha ou abaixo da linha de pobreza.

O programa Bolsa Família tem por objetivo principal o alívio imediato das necessidades alimentares das famílias que se encontram na linha da extrema pobreza além de combater a fome e a miséria da população também atua garantindo que as famílias tenham acesso à rede de serviços públicos, em especial: saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.

Segundo Mota (2012, p.186), as ações focalizadas no combate direto à pobreza possuem, geralmente, caráter transitório e sua continuidade fica à mercê das opções de governos, atendendo uma demanda difusa e não estruturada no aparelho do Estado. Porém, esta mesma autora enfatiza que o PBF “[...] apoia-se na premissa de que, com o reconhecimento da política de assistência social como mecanismo de concretização de direitos sociais, rompe-se com a visão contratualista de proteção social, que sempre exige contrapartidas do beneficiário” (p.188).

Segundo Silva; Yasbek; Giovanni (2012, p.143):

O Bolsa Família é considerado uma inovação no âmbito dos programas de transferência de renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação que representa e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza, de modo que , segundo os idealizadores do programa não há possibilidades de diminuição da transferência monetária em relação ao benefício então prestado por qualquer dos outros programas.

Com o conhecimento socioeconômico da realidade das famílias através do Cadastro Único, o governo passa tanto a formular quanto a controlar as famílias que apresentam perfil para se inserirem nos programas de caráter federal.

O gerenciamento do PBF é feito pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para tanto, esse ministério tem o escopo de coordenar programas que complementam o objetivo de desenvolvimento das famílias de modo que os beneficiários superem as vulnerabilidades sociais e a pobreza.

Os municípios que almejam participar do PBF, assinam um termo, de acordo com a portaria GM/MDS nº 246/05, em seguida indicam um gestor para o programa. A partir da estrutura oferecida pelo município, ocorre o controle social.

A inclusão social de famílias brasileiras feita pelo Bolsa Família representa uma revolução silenciosa no Brasil no tocante a política social voltada ao combate a pobreza, reconhecendo a amplitude dos seus desafios.

Desde a sua implantação, o programa em foco oferece oportunidades de melhoria nas condições básicas das famílias através da transferência de renda que possibilitou a saída de milhões de brasileiros da extrema pobreza.

Para que os/as usuários tenham acesso ao PBF, são necessários o cumprimento de uma série de prerrogativas e condicionalidades, sendo a primeira delas o indivíduo ou família apresentar perfil de pobreza e vulnerabilidade social, se dirigir até uma instituição de caráter social, geralmente CRAS ou Secretaria de Ação Social, para que seja realizado um cadastro, denominado CAD-ÚNICO. Após a realização desse cadastro, o mesmo é encaminhado on line ao MDS para que seja analisado e, posteriormente seja emitido o resultado se o indivíduo será contemplado com o benefício<sup>4</sup> do programa ou não.

No tocante as condicionalidades, para que o/a usuário/a contemplado/a com o benefício o receba são necessários o cumprimento de algumas prerrogativas, como: saúde, educação e assistência social, onde o acompanhamento à saúde da família, inclui o pré-natal para as gestantes, não esquecendo da situação nutricional de

---

<sup>4</sup> Os valores pagos pelo PBF variam: “O Governo Federal anunciou ainda em 2016 um reajuste de 12,5% para o Bolsa Família. O aumento dos valores já começou a ser pago em julho do ano passado e continua o mesmo para o ano de 2017. O valor médio do benefício passou de R\$ 162,07 para R\$ 182,31. Com o reajuste, os valores mensais médios variam de R\$ 85,00 a R\$ 170,00 por pessoa. Durante o ano de 2017 não haverá mais aumentos do Bolsa Família, desta forma estes serão os valores definitivos para o período, conforme informou o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário” (MDS) (<http://bolsafamiliaalendario.com/aumento-bolsa-familia-2017>).

todos os seus membros; na educação, a matrícula no ensino fundamental exige uma frequência escolar de 85% para todas as crianças em idade escolar.

A educação, uma das condicionalidades do programa de transferência de renda efetuada pelo bolsa família garantiu o acesso de milhares de crianças e adolescentes ao ensino público. Desse modo, através do programa, crianças e adolescentes pobres conseguiram permanecer nas salas de aula diminuindo reduzindo significativamente a evasão escolar. O que prova que o programa Bolsa Família contribuiu de forma positiva para uma transformação social no Brasil (MDS, 2016). Consta que pelo programa em 2016 mais de 14 milhões de alunos de famílias beneficiárias foram acompanhados e registrou-se 92% (noventa e dois por cento) de frequência escolar entre estudantes de seis a dezessete anos de idade, sendo considerado um dos melhores resultados dos últimos três anos.

Nesse sentido, o programa se configura atualmente como principal protagonista da ação de combate a fome e a pobreza no país, sendo considerado porta de entrada para as famílias mais pobres aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS).

Entretanto, apesar desse aparente sucesso, a realidade mostra que a transferência de renda mantém um elo precário entre serviços sociais básicos- como saúde e educação- e o beneficiário. E mais: a pequena renda auferida desses programas, ao mesmo tempo que cria um débito do pobre para com o Estado, fruto do sistema de condicionalidades, estigmatiza esse pobre, não apenas como dependente da assistência pública, mas também como pai ou mãe considerados incapazes de zelar a educação de seus filhos. [...]. E o condicionamento da proteção social à frequência a escolas e a postos de saúde constitui um contrassendo em países do chamado Terceiro Mundo, onde os serviços sociais básicos são frequentemente escassos e de baixa qualidade. Isso, sem mencionar o fato de que cobrar contrapartida de vítimas históricas de dívidas sociais acumuladas por governos negligentes é atentar contra a cidadania (BOSCHETTI, BEHRING, SANTOS, 2010, p. 222).

De fato, cobrar de uma sociedade que sempre teve os seus direitos a margem, é uma forma de massacre, de policiamento e punição. Os pais ou responsáveis devem compreender que é importante para o crescimento das suas crianças e adolescentes, enquanto sujeitos sociais, a inserção e permanência destes na escola. Porém, sabemos que a permanência dos/as cidadãos na escola, de

acordo com o processo de desenvolvimento da educação pública brasileira, não é sinônimo de aprendizado, tampouco garantia de inserção no mercado de trabalho.

De um modo geral, podemos enfatizar que o PBF possibilitou inúmeros avanços no âmbito da política de assistência social brasileira ao longo do seu período de efetivação. Há comunidades beneficiadas pelo programa em tela, que já não há mais casos de mortalidade infantil e de desnutrição, o que era recorrente. Tais casos eram acompanhados pelas unidades de saúde e nos hospitais.

A redução da mortalidade infantil é atribuída ao repasse feito aos beneficiários do programa, que, possibilitando uma alimentação melhor para a família, superaram de forma mais amena o problema da fome. É importante observar que os/as beneficiários/as devem saber sobre os limites desse benefício, para que ele não se torne a renda única de uma família, pois o Bolsa família não pode se tornar mais uma face da questão social e sim um mecanismo que o Estado encontra diante da dificuldade, em face da hegemonia do modo de produção capitalista, em garantir geração de empregos para a população, amenizando os problemas sociais pela atuação de políticas públicas que buscam retirar o Brasil do mapa da fome no mundo.

Segundo Helvecio. et al.,( 2013, p.100).

Os resultados da análise comprovaram que a prevalência da desnutrição foi reduzida em cerca de 50%: de 13,5% em 1996 para 6,8% em 2006/7. Dois terços dessa redução poderiam ser atribuídos à evolução favorável dos quatro fatores estudados: 25,7% ao aumento da escolaridade materna 21,7% ao crescimento do poder aquisitivo das famílias (programas de transferência de renda); 11,6% à expansão da assistência a saúde (em especial a organização da atenção básica); 4,3% a melhoria nas condições de saneamento. Assim, o estudo conclui que a conquista deste resultado depende da manutenção das políticas econômicas e sociais que tem favorecido o aumento do poder aquisitivo dos mais pobres e de investimentos públicos que permitam completar a universalização do acesso da população brasileira aos serviços essenciais de educação, saúde e saneamento.

O Contexto da baixa renda influencia diretamente o comportamento do indivíduo em sociedade, em decorrência das limitações a ele impostas pela condição financeira, o que, traz à tona a discussão sobre o impacto positivo ocasionado pelo

acesso a recursos advindos do repasse feito pelo Bolsa Família na vida da comunidade.

Segundo Campello (2013, p.18):

O pagamento do benefício por meio de cartão magnético pessoal e a priorização dada à mulher como titular deste cartão - hoje, 93% dos titulares são mulheres - proporcionaram o empoderamento feminino em espaços públicos e privados. O ganho de autonomia das mulheres e de ampliação de cidadania, enfatizado no trabalho de Leão e Pinzani, é um dos principais indicadores do potencial intrínseco de mudança na sociedade, dependente apenas do impulso proporcionado por políticas adequadas.

O programa, que foi o carro chefe de campanhas políticas presidenciais, em 2010 para a Eleição da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016)<sup>5</sup>, foi considerado como símbolo de um governo populista embora tenha beneficiado muitos brasileiros, não foi capaz de extinguir a pobreza no Brasil.

Apesar disso, os avanços do Programa na melhoria de vida da população podem ser observados pelo considerável número de famílias que receberam oportunidade de moradia pelo programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal. Com a ajuda dos dados fornecidos pelas famílias beneficiadas ao Cadastro Único o programa habitacional pôde chegar aos beneficiários que almejavam a casa própria.

O Plano Brasil sem Miséria, por sua vez se compromete em elevar a renda e as condições de bem-estar da população procura identificar as famílias extremamente pobres e que ainda não são atendidas por nenhum tipo de serviço. O plano oferece além da transferência de renda, o acesso a diversos serviços necessários, dignos a qualquer cidadão nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica. A inclusão produtiva que agrega a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes em parceria com os Estados e municípios. A atuação dos (CRAS) Centros de Referência da Assistência Social funcionam como pontos de atendimento a população no oferecimento destes serviços. A ferramenta do Cadastro Único, se torna indispensável para a identificação das famílias e também para o trabalho minucioso realizado pelos

---

<sup>5</sup> A Presidenta Dilma assumiu o governo no ano de 2011, conduzindo o seu primeiro mandato em tempo integral, mas no seu segundo mandato, especificamente no ano de 2016, sofreu impeachment, sendo acusada por crime de pedalada fiscal.

profissionais que garantem a abrangência de inscritos. Através das buscas feitas em campo, as equipes colaboram para uma inclusão maior de famílias no programa.

A inclusão produtiva envolvida nesse processo procura oferecer um estímulo à ocupação e a geração de renda por meio do empreendedorismo. Para tanto, são oferecidos cursos de qualificação profissional com o objetivo de inclusão das pessoas no mercado de trabalho. O Programa Nacional de Acesso a Escola Técnica (PRONATEC); e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) são alguns dos programas de inclusão inseridos.

De acordo com pesquisa do IPEA (2013):

O Brasil sem Miséria é organizado em três grandes eixos de atuação. O eixo de garantia de renda é relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de pobreza; o eixo de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação, ocupação e renda ao público-alvo no plano, no meio urbano e no rural; e o eixo de acesso a serviços públicos provê e amplia a oferta de serviços, induzindo o atendimento prioritário a quem mais precisa. Tudo isso é perpassado pela estratégia de busca ativa, concebida para encontrar e cadastrar famílias em extrema pobreza que, a despeito dos esforços de inclusão dos últimos anos ainda não estão no Cad Único. A ideia é que o poder público vá até as famílias “invisíveis” aos olhos do Estado, sem esperar que eles façam o movimento para procurá-lo.

Contudo, sem minimizar a importância do Cad único, governo sabe muito bem onde encontrar as famílias público-alvo do PBF e dos demais programas de caráter governamental, porém não procura porque não se faz interessante investimentos para combater e erradicar a pobreza e a fome no Brasil, pois através destas se mantém o curral eleitoral típico na história brasileira.

## 4 A PESQUISA

### 4.1 O Programa Bolsa Família no município de Sousa/PB

O Programa Bolsa Família no município de Sousa/PB contempla atualmente dez mil beneficiários. O município, que no ano de 2000 contava com 62.635 mil habitantes, no ano de 2010 chegou a 65.807 mil habitantes, segundo dados do último censo do IBGE (2000 - 2010)<sup>6</sup>. Estes números revelam que pouco mais de 15% da população é beneficiária do Programa Bolsa Família no município, porém, esse percentual seria bem maior caso esse programa não fosse tão seletista e excludente.

O Bolsa Família em sua seleção prioriza as famílias que possuem renda per capita igual ou inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, conforme preconiza a LOAS e a PNAS.

Se as famílias beneficiárias tiverem crianças e adolescentes de 5 a 15 anos de vida, têm por obrigação garantir a permanência destes/as na escola, bem como acompanhamento médico regular para as crianças e gestantes.

Com base nos dados encontrados sobre a população do município e, diante da situação de crise econômica que o Brasil enfrenta, o acesso às políticas sociais tem se tornado difícil para a maior parte dos/as cidadãos/ãs. Todas as famílias atendidas no município pelo programa e pelos serviços da assistência social, contam com uma equipe técnica especializada, na perspectiva da realização do acompanhamento cotidiano às mesmas, conforme estabelece a PNAS.

Dentre os serviços que são operacionalizados pela equipe técnica do CRAS, pode-se destacar os seguintes:

- a) recepção e acolhida de famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social; situação de vulnerabilidade social; humanos e relacionados às demandas de proteção social de Assistência social; c) conhecer as famílias referenciadas e as beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF); d) acompanhamento familiar: em grupos de convivência, reflexão e serviço socioeducativo para famílias ou seus representantes; dos beneficiários do PBF, em especial das famílias que não estejam cumprindo as condicionalidades; das famílias com beneficiários do BPC; e) proteção pró-ativa, por meio de visitas às famílias que estejam em situações de quase-risco (como, por exemplo, as famílias que

---

<sup>6</sup> BRASIL. Censo Demográfico 2010. Sousa-PB. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br>

não estão cumprindo as condicionalidades do PBF); cumprindo as condicionalidades do PBF); do PBF no CadÚnico, e do BPC, na avaliação social e do INSS; das do PBF no CadÚnico, e do BPC, na avaliação social e do INSS; das famílias e indivíduos para a aquisição dos documentos civis fundamentais para o exercício da cidadania; encaminhamento (com acompanhamento) da população referenciada no território do CRAS, para serviços de proteção básica e de proteção social especial – quando for o caso; g) produção e divulgação de informações de modo a oferecer referências para as famílias e indivíduos sobre os programas, projetos e serviços socioassistenciais do SUAS, sobre o Programa Bolsa Família-PBF e o Benefício de Prestação Continuada-BPC, sobre os órgãos de defesa de direitos e demais serviços públicos, de âmbito local, municipal, do Distrito Federal, regional, da área metropolitana e ou da micro-região do estado; h) apoio nas avaliações de revisão dos cadastros do PBF e do BPC e benefícios (<http://www.pg.pr.gov.br>).

Através da intervenção destes/as profissionais, as demandas são identificadas e encaminhadas, caso necessário, para instituições e/ou órgãos competentes. Na verdade, a intervenção direta da equipe do CRAS no cotidiano das famílias, se dá na perspectiva do fortalecimento dos vínculos familiares. Portanto, o papel desempenhado pela equipe multiprofissional que atua na referida instituição é de extrema importância, uma vez que as famílias acompanhadas apresentam um alto perfil de vulnerabilidade.

No intuito de compreendermos como o PBF vem sendo operacionalizado no município de Sousa, realizamos pesquisa exploratória com a assistente social e a psicóloga que atuam no CRAS. A coleta dos dados se deu através de entrevista semiestruturada.

Nesse sentido, quando indagadas sobre a percepção das profissionais acerca do PBF no município, obtivemos as seguintes respostas:

Na sede do programa Bolsa Família no Município de Sousa-PB, o repasse procura privilegiar os mais necessitados, priorizando os que se encontram na linha da extrema pobreza. O seu atendimento, sua proposta tem apresentado resultados positivos na redução da pobreza e sua atuação no município tem sido importante para não permitir que as famílias mais pobres que carecem de recursos para sobreviver fiquem desassistidas (Entrevista 01);

O programa faz parte das demandas apresentadas no município. Na instituição, o acompanhamento familiar realizado se inicia quando se percebe a necessidade de identificar a vulnerabilidade social que está sobre aquela família que apresentou a[o] profissional do CRAS

o benefício bloqueado. O acompanhamento garante que as condicionalidades sejam cumpridas e que o programa continue sendo destinado a quem realmente precisa (Entrevista 02 ).

Evidenciamos, a partir dos posicionamentos referendados pelas profissionais acima, que há a preocupação de realmente direcionar o programa para quem precisa do mesmo, ou seja, há o cuidado em cumprir o que de fato preconiza o PBF no tocante ao público alvo, pois se sabe, conforme é veiculado corriqueiramente pela mídia nacional, que existem pessoas oportunistas que fazem uso do benefício sem que estejam em situação de vulnerabilidade, tirando o direito de quem de fato mereceria.

Na sequência dos questionamentos, indagamos quantas famílias do município de Sousa são atendidas pelo CRAS, momento em que foi enfatizado que são em média 715 (setecentos e quinze). O atendimento é iniciado na medida em que a família é cadastrada em um prontuário familiar individual, logo em seguida visitas domiciliares são agendadas pela profissional para conhecer a dinâmica familiar e convidar as famílias para participarem de reuniões e de oficinas realizadas na instituição. A profissional em tela enfatiza que apesar das famílias atendidas já representarem um quantitativo, de certa forma grande, para quantitativo profissional e as condições de trabalho, a instituição, conforme a PNAS, deveria contar com pelo menos 1000 (mil) famílias atendidas.

Na verdade, fazendo jus as palavras proferidas pelos sujeitos da pesquisa, é de se notar que diante da precária realidade em que a equipe técnica está inserida, somando-se ainda ao quadro reduzido de profissionais, torna-se basicamente impossível, utópico, acreditar há condições de se acompanhar um quantitativo de famílias assim. Ou seja, torna-se perceptível, que a PNAS não acompanha o movimento do real vivenciado pelas equipes que operacionalizam a política, tornando, portanto, o ideal totalmente distanciado do real concreto.

Todavia, uma das profissionais de forma contraditória, afirmou que a equipe não se depara com dificuldade alguma para o desenvolvimento da política de assistência junto às famílias assistidas, vejamos:

Em Sousa, a sede do Bolsa família conta com uma sala adequada para atendimento individual, espaço para guardar e arquivar documentos e nenhuma dificuldade em solicitação de transporte para a realização das visitas domiciliares, o que garante a eficiência do

trabalho quando solicitado, sem que haja atrasos ou demoras (Entrevista 01).

É interessante e impossível deixar de ressaltar que se o município fornece todas as condições necessárias para a execução da política de assistência, por qual razão o CRAS dispõe de um quantitativo de famílias atendidas inferior aquele estabelecido pela PNAS? Logicamente, há alguma lacuna nessa afirmação ou na própria realidade da política de assistência na instituição e/ou na cidade de Sousa.

Contudo, uma das entrevistadas apresentou postura diferenciada da emitida pela profissional anterior, vejamos: A colaboradora AS2, por sua vez, referiu ter encontrado uma estrutura muito precarizada no CRAS-Sousa. Segundo a mesma,

A instituição não conta com sala para atendimento individual, o que representa dificuldade para a realização das visitas domiciliares. Muitas vezes por falta de funcionários do município para a condução as visitas domiciliares, as visitas deixam de ser realizadas com brevidade. É preciso aumentar o número de funcionários. Isso gera problemas com o acúmulo de pedidos de visitas. A instituição tem necessidade de realizar reformas na sua estrutura física, pois não conta com banheiros para o uso dos beneficiários do programa. Essas são algumas das dificuldades (Entrevista 02).

Sem termos pretensões da emissão de juízos de valores, mas se baseando na própria experiência vivida na condição de estagiários na instituição aqui abordada, é evidente que a entrevista número 02 realmente apresenta uma maior aproximação da realidade vivenciada pela equipe técnica, bem como pelos/as usuários/as dos serviços ofertados. Não adiante tentarmos maquiagem uma realidade que é notória. Falta um maior comprometimento dos gestores com a política de assistência social, ou seja, falta um maior compromisso e respeito, pois:

Mesmo sendo uma política compensatória, que ajuda a garantir somente o mínimo necessário para impedir que o problema da fome continue, o Bolsa Família se encaixou perfeitamente na realidade das famílias brasileiras como uma experiência que deu certo e promoveu resultados esperados, diminuindo as necessidades das famílias mais pobres (Entrevista 02).

Ou seja, o PBF faz um grande diferencial para as famílias que o recebem, necessitando, portanto, de uma maior atenção dos gestores, desde condições dignas de trabalho para as equipes que o operacionalizam, a uma oferta digna de

serviços para a população atendida. Conforme afirma Boschetti, Behring, Santos et al (2010, p.227):

Assim, enquanto as prioridades governamentais se centrarem no aumento do crescimento econômico, na liberalização da economia, na garantia do bom funcionamento do mercado e na identificação da pobreza com ausência de renda, haverá redução da proteção social, como direito, e expansão das desigualdades socioeconômicas.

De fato, enquanto os governantes se centrar na busca pela equalização da economia, com vistas ao fortalecimento do privado em detrimento do público, a proteção social sempre será relegada a condições subumanas e degradantes, sendo, portanto, incapaz de atender as demandas gritantes apresentadas pela população usuária.

Ao perguntarmos sobre as razões que podem ocasionar o desligamento dos/as usuários/as, foi informado que o desligamento pode ocorrer a partir de diferentes razões, quais sejam: Migração para outros benefícios sociais, tal como o BPC (Benefício de Prestação Continuada), quando recebem denúncias de irregularidades.

O interesse em migrar para outros programas sociais pode ser explicado a partir do que observou Mota (2010, p.155).

No caso específico dos beneficiários do BPC os rendimentos médios per capita foram os mais elevados (R\$ 302,00) se comparados com os rendimentos médios dos usuários dos demais programas de transferência de renda - Bolsa-Família R\$ 149,00; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, R\$ 147,00.

Uma das entrevistadas apontou que há a necessidade de ser mantido uma maior aproximação junto aos/as usuários/as, conforme expressa a fala abaixo:

Deve haver a permanência de um diálogo aberto e participativo com os beneficiários e com a comunidade para que as dificuldades de cumprimento às condicionalidades e do não comparecimento as reuniões da assistência social convocada pelos profissionais aos usuários é importante que a participação na formulação de novas políticas públicas destinadas ao social, o que daria espaço a uma competitividade menor por auxílios governamentais entre os usuários, amenizando a instabilidade econômica e social causadas pelas dificuldades de uma determinada comunidade (Entrevista 01).

A outra profissional enfatizou com maior perspicácia a importância de um maior envolvimento dos/as usuários/as nas atividades desenvolvidas pela equipe na instituição.

No CRAS há a necessidade de um comprometimento maior por parte dos usuários do programa, que é voltado para as famílias mais pobres, impediram que as denúncias de irregularidades acontecessem. Somente com a intensificação da fiscalização pode vir a garantir que os objetivos do programa sejam cumpridos (Entrevista 02);

E acrescenta:

Um dos principais desafios do programa é a conscientização dos usuários da importância do trabalho dos profissionais de Serviço Social articulados ao Bolsa Família, como por exemplo o não comparecimento de beneficiários do programa a serviços oferecidos pelo CRAS, a ausência destes dificulta o trabalho de acompanhamento realizado com as famílias (Idem).

Sobre isso, a outra entrevistada afirmou que:

Um dos principais desafios do programa Bolsa Família é garantir que os recursos direcionados a operacionalização do programa venha expandir a renda familiar, sem ser distribuído de forma desigual, ou seja, o programa deveria direcionar mais dinheiro somente para quem realmente necessitasse do repasse, o que serviria para amenizar e potencializar a renda dos que se encontram na extrema pobreza (Entrevista 01).

As profissionais entrevistadas compreendem que os recursos destinados ao PBF devem ser ampliados para que seja possível também ampliar a atenção aos/as beneficiários/as, de modo a minimizar as expressões da questão social que tendem a se intensificar nessa conjuntura diante da hegemonia da política neoliberal.

A ideia de que o Estado deve assumir uma postura equidistante, permitindo o florescimento do mercado em todas as suas vertentes, não sendo bem-vinda nenhuma interferência externa, tornou-se uma das bandeiras do neoliberalismo. Todavia, não é isso o que se observa, principalmente em períodos de crises econômicas cíclicas como a experimentada na atualidade (BOSCHETTI, BEHRING, SANTOS *et al*, 2010, p. 226).

Notoriamente, as falhas no programa existem e são perceptíveis, conforme aponta a entrevistada, vejamos:

Procuramos saná-las da melhor maneira possível. Tentamos evitar, por exemplo, que pessoas que recebem o repasse sem estar precisando. As condicionalidades do programa Bolsa Família acompanham a oferta dos serviços que são mais importantes do que valor recebido pelo usuário, mas não se pode negar a necessidade que essas famílias passariam sem o valor repassado pelo programa. O pessoal envolvido no programa percebe que mais importante do que o repasse seria a população se conscientizar da importância dos serviços oferecidos à família pelas condicionalidades e de como isso foi inserido no Bolsa Família (Entrevista 02).

Sobre esse aspecto a mesma entrevistada acrescentou que:

Seria importante que o programa passasse por uma constante avaliação, sobre os seus objetivos e seus resultados, dentro da sociedade, para que o programa Bolsa Família não fosse visto negativamente, como mero amparo à pobreza, e, sim, como um programa que tem como foco o combate à extrema pobreza no Brasil (Id).

A proposta do PBF é muito interessante, pois não se circunscreve apenas ao repasse do valor financeiro para as famílias, mas também ao empoderamento das famílias para a sua inserção no mercado de trabalho, porém, na realidade esse empoderamento/inserção não ocorre, pois não há uma política de inserção dos/as usuários/as no mercado de trabalho. Porém, é interessante notar que são destinadas verbas para a realização de cursos profissionalizantes voltados para os/as usuários/as, no entanto, esses cursos nem sempre correspondem a atividades que são absorvidas/demandadas pelo mercado de trabalho.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa Bolsa Família atua no combate à extrema pobreza e possui em sua trajetória um histórico de diminuição do número de famílias em condições precárias para uma condição um pouco melhor.

As análises feitas em Sousa, no interior do Estado da Paraíba, sobre a eficiência do programa no combate à pobreza, revela, com base nos dados populacionais, que numa população de 65.000 habitantes, apenas 15% da população é beneficiária do programa Bolsa família, o que representa um número ainda pequeno, indicando que ainda não se consegue, de uma forma geral, através do Bolsa família, olhar a pobreza senão de forma parcial.

As profissionais que atuam no CRAS entendem que o trabalho da proteção social básica junto às famílias não deve ser resumido ao cumprimento das condicionalidades do programa, citadas ao longo deste trabalho.

Com a pesquisa realizada no CRAS, os assistentes sociais que acompanham as condicionalidades do programa encontram dificuldades das famílias, em cumprirem a permanência das crianças e adolescentes de 5 a 15 anos de idade na escola. Essa dificuldade é algo que precisa ser analisado como questão. Pois, deve-se refletir sobre qual é o tipo de educação básica que esta sendo repassada para esses jovens, assim como, se as escolas possuem ambientes favoráveis para o aprendizado. Esses fatores compõem um quadro de possível precarização das estruturas das escolas.

Enfim, entende-se que entre as dificuldades mais encontradas pelas profissionais que trabalham no CRAS, com as famílias beneficiárias do Bolsa Família, dizem respeito à educação, pois esta é uma das principais causas de descumprimento das condicionalidades do PBF.

O referido programa é muito importante para a população que está inserida no mesmo, porém, ainda deixa muito a desejar quando analisamos as prerrogativas contidas na PNAS e a real aplicabilidade deste programa no cotidiano do CRAS, onde se evidencia total precarização nas condições de trabalho da equipe técnica, e conseqüentemente essa precarização reflete nos trabalhos que são desenvolvidos junto a população usuária.

Tal aspecto demonstra, indubitavelmente, o descompromisso dos gestores para com a população usuária deste programa, culminando no negligenciamento dos direitos estabelecidos na LOAS, na PNAS e na Constituição Federal de 1988.

Daí se assevera a necessidade da população lutar pelos seus direitos enquanto classe, abstendo-se de assistir passivamente estes sendo usurpados, tendo em vista que essa onda regressiva de direitos tende a se intensificar na contemporaneidade, sobretudo, diante das contrarreformas trabalhistas e previdenciária que vêm sendo estabelecidas pelo atual governo federal, onde se evidencia o total desmonte dos direitos da classe trabalhadora, culminando na intensificação da questão social.

## 6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social** (nº 8.742/93). Brasília: DF, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, 1988.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: DF, 2004.

BRASIL. **Guia de Orientações Técnicas para o CRAS**. Brasília: DF, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social: fundamentos e história**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.02).

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos [et al.] (orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

CORTÊS, Marcelo (org.). **Programa Bolsa família uma década de inclusão**.

Brasília, IPEA, 2013. disponível em:

<http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/direitos/docs/programa-bolsa-familia-uma-decada-de-inclusao.pdf> acesso em : 28 de janeiro de 2017.

IAMAMOTO, Marilda Villella; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 39ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

\_\_\_\_\_, **Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 23ª ed. São Paulo. Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_, **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4.ed.- São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete.(org.)**Desenvolvimentismo e construção de hegemonia : crescimento econômico e reprodução da desigualdade /.-** São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_, **O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, política e sociedade**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do Serviço Social: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira e. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria ozanira Silva e Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo de. **A Política social brasileira no século XXI**: A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2012.

<http://www.cress.es.org.br/cress/index>

<http://www.pg.pr.gov.br>

<https://www12.senado.leg.br>

<http://www.crianca.mppr.mp.br>

<http://www.mds.gov.br>

<http://www.ipea.gov.br>

<http://cendo2010.ibge.gov.br>



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJSS**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO E SERVIÇO SOCIAL – UAD**

**APÊNDICE A**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, \_\_\_\_\_,  
 portador do RG \_\_\_\_\_,  
 CPF \_\_\_\_\_, fui informada/o que a  
 pesquisa \_\_\_\_\_ é desenvolvida a partir

dos pressupostos do Projeto Ético-Político do Serviço Social, a ser realizada sob  
 responsabilidade da pesquisadora: Dielson Bezerra de Medeiros com orientação do  
 Professor(a): Helmara Gicceli Formiga Wanderley

Em face ao exposto, concordo em participar da mesma, com a garantia de  
 anonicidade e sigilo com relação a todo o conteúdo e que as informações coletadas  
 sejam utilizadas para efeito de análise e divulgação científica. Estou ciente de que  
 posso retirar o meu consentimento a qualquer tempo, informando minha decisão as  
 pesquisadoras, sem que isso acarrete nenhum tipo de prejuízo a minha vida  
 pessoal.

**Pesquisadora:** \_\_\_\_\_

**Endereço:** \_\_\_\_\_

**Celular:** \_\_\_\_\_

**E-mail:** \_\_\_\_\_

**Orientador:**

**E-mail:** \_\_\_\_\_



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCEG**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJSS**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO E SERVIÇO SOCIAL – UAD**

**APENDICE B**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA**

**1- PERFIL DOS PROFISSIONAIS:**

- Nome:
- Idade:
- Sexo: F( ) M ( )
- Instituição em que se Graduou:
- Ano que se Formou:
- Possui alguma pós-graduação, especialização, Mestrado, Doutorado?  
Sim ( ) Não ( ) se sim onde:

**2- ROTINA DE TRABALHO:**

- A Quanto tempo esta atuando no Cras ?
- Qual a maior demanda apresentada ao Cras?
- Qual o numero de Famílias que são acompanhadas pelo Cras que são usuárias do Bolsa Família?
- Os Instrumentos oferecidos garantem a eficiência do seu trabalho de intervenção diário? Sim ( ) Não ( ) se não qual o principal impasse encontrado em sua opinião.
- Quais as principais dificuldades que os usuários encontram para cumprir as condicionalidades na sua opinião?
- O Bolsa Família representa uma saída para a redução da pobreza no Município? Sim ( ) Não ( ) se não qual seria uma possível solução?
- Quais as falhas do programa na sua opinião?
- Visualizando a experiência do Bolsa Família em Sousa existe eficiência do programa no tocante a redução da pobreza?
  - Quais os desafios do programa na sua opinião?