

# **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: PROMOÇÃO DE CIDADANIA?**

**Rio de Janeiro**

Dezembro de 2006

RENATA GOLART FERNANDES

## PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: PROMOÇÃO DE CIDADANIA?

Trabalho de Conclusão de Curso  
para obtenção do título de assistente social

Orientador  
Dra. Fátima Valéria Ferreira de Souza

Rio de Janeiro  
Dezembro de 20

COMIDA

Bebida é água.

Comida é pasto.

Você tem sede de que?

Você tem fome de que?

A gente não quer só comida,

A gente quer comida, diversão e arte.

A gente não quer só comida,

A gente quer saída para qualquer parte.

A gente não quer só comida,

A gente quer bebida, diversão, balé.

A gente não quer só comida,

A gente quer a vida como a vida quer.  
 Bebida é água.  
 Comida é pasto.  
 Você tem sede de que?  
 Você tem fome de que?  
 A gente não quer só comer,  
 A gente quer comer e quer fazer amor.  
 A gente não quer só comer,  
 A gente quer prazer pra aliviar a dor.  
 A gente não quer só dinheiro,  
 A gente quer dinheiro e felicidade.  
 A gente não quer só dinheiro,  
 A gente quer inteiro e não pela metade.

Composição: Arnaldo Antunes / Marcelo Fromer / Sérgio Britto



## **AGRADECIMENTOS**

*Dedico este trabalho primeiramente a Deus que me inspirou e me iluminou e a Nossa Senhora que intercedeu por mim a todo instante.*

*Aos meus pais que fizeram tudo que podiam por mim, me ajudando tanto financeira como psicologicamente, durante todos esses anos de estudo. Amo vocês.*

*À minha orientadora Fátima Valéria que, com sua dedicação e paciência me auxiliou e me ensinou muito. Sua orientação foi muito importante para a realização deste trabalho.*

*Também agradeço a assistente social Elen, que me auxiliou muitas vezes na elaboração dessa pesquisa, com seu conhecimento sobre o Programa Bolsa Família.*

*Agradeço a força e o incentivo de minhas colegas do Núcleo de Pesquisa Poder Local e Exclusão Social, principalmente à Renata Rios, que me acompanhou durante todo o processo desse trabalho, até mesmo nos momentos de fragilidade emocional.*

*O meu agradecimento também a todas as minhas colegas de turma, especialmente a Cinthia Mello que colaborou também com meu trabalho.*

*Enfim, agradeço a todos que torceram por mim, que aguardaram tão ansiosos quanto eu pelo resultado desta monografia, a todos meu amigos e familiares.*

## SUMÁRIO

	pag
<b>Apresentação</b>	06
<b>1 - ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIREITO DE CIDADANIA</b>	08
1.1-Assistência Social no Contexto de Reforma do Estado	11
1.2-Política Nacional da Assistência Social	13
1.3-Assistência Social e o Serviço Social	16
<b>2- PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA</b>	19
2.1- O Fome Zero	19
2.2- Renda Mínima	20
2.3-Programa Bolsa Família	24
2.3.1- Funcionamento do Programa Bolsa Família	29
2.3.2- Programas Complementares	32
2.3.3- Controle Social	33
2.3.4- Integração entre o Peti e o PBF	36
2.3.5- Centralidade na Família	36
2.3.6- As mulheres no Programa Bolsa Família	37
2.4- Cidadania x Subalternidade	39
2.5- Inclusão produtiva- programas de geração de trabalho e renda	41
<b>3- O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MESQUITA</b>	44
3.1- O Programa Bolsa Família na visão dos técnicos e usuários	48
3.1.1- Técnicos de gestão	48
3.1.2- Técnicos de atendimento	50
3.1.3- Usuários	51
<b>4- CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	54
<b>5- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	57

## APRESENTAÇÃO

O presente trabalho é parte dos pré-requisitos para a obtenção do grau de Assistente Social no curso de graduação de Serviço Social da Escola de Serviço Social do Rio de Janeiro, tendo como orientadora a Prof<sup>a</sup>. Fátima Valéria de Souza.

Neste buscarei discutir como funciona o processo de busca da autonomia das famílias inseridas no Programa Bolsa Família, a fim de se desvincularem do mesmo. Interessa-me verificar em que medida, na realidade, esse objetivo vem sendo posto em prática, se as ações desenvolvidas neste propósito são apenas paliativas ou se contribuem para a inclusão social, já que um dos objetivos deste programa é “estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza” (Art.4º, inciso III, Lei nº 10.836, de nove de janeiro de 2004).

A escolha deste tema está diretamente relacionada com meu campo de estágio, na Secretária Municipal de Assistência Social e Trabalho da Prefeitura de Mesquita e à pesquisa “Estudo sobre os programas de geração de emprego e renda, através das comissões municipais de emprego” coordenada pela professora Fátima Valéria F. de Souza. Tal pesquisa faz parte do núcleo de pesquisa “Exclusão social, Esfera Pública e Poder Local: Experiências Recentes de Gestão Social em prefeituras Brasileiras”, coordenado pelo professor Yves Lesbaupin.

A minha inserção neste estágio possibilitou presenciar o funcionamento do Programa Bolsa Família, conseqüentemente uma aproximação com os técnicos e usuários.

No capítulo 1, abordo sobre a Política da Assistência Social, como direito de cidadania, e suas influencias devido ao contexto neoliberal, com base na literatura estudada. E sua importância para o Serviço Social.

No capítulo 2, no primeiro momento relato sobre os programas de transferência de renda, como renda mínima, especificamente o Programa Bolsa Família. Em um segundo momento, de forma menos detalhada, o tema da inclusão produtiva- programas de geração de trabalho e renda.

No capítulo 3, abordo o funcionamento do Programa Bolsa Família no município de Mesquita, fazendo uma análise das entrevistas feitas com os funcionários e usuários do programa.

Quero esclarecer que, pelo Programa Bolsa Família ser um programa muito recente, implementado no ano de 2004, tive pouquíssima bibliografia sobre o assunto. Para a elaboração deste trabalho tive como base os documentos e leis que regulamentam o programa. Sou uma das primeiras a escolher este programa como tema de monografia, fato que dificultou minha pesquisa, pois não pude analisar outros trabalhos com esta temática.

## CAPITULO I

### Assistência Social: Direito de Cidadania

---

"Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure, assim como à sua família, saúde e bem-estar, especialmente alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários" (Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948).

Diante da realidade brasileira de extrema desigualdade social, onde milhares de famílias se encontram abaixo da linha da pobreza, um meio para essas famílias “deixarem” a condição de assistidas é via trabalho, já que este como mecanismo de inclusão social é a forma mais eficaz para obterem sua própria renda, deixando, assim, de depender dos benefícios assistenciais.

É a partir desse eixo que a geração de trabalho e renda é inserida no rol de programas da Política de Assistência Social. Tais programas visam incluir, de alguma forma, os membros das famílias assistidas no mercado de trabalho. Conforme estabelecido no art.2º, inciso III, da Lei Orgânica da Assistência Social: “A assistência social tem por objetivo: a promoção da integração ao mercado de trabalho”.

Nesse sentido, a Assistência Social é a política que “se ocupa do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais e defender e vigiar os direitos mínimos de cidadania e dignidade” (SPOSATI,1995:27). Por isso que a LOAS exige que todos os procedimentos da assistência social devam ser realizados com o intuito de garantir a cidadania sob vigilância do Estado, visando a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos para quem deles necessitar.

No atual contexto capitalista o Estado cada vez mais intervém no campo social, porém com políticas focalizadas, fragmentadas, logo inoperantes. Desta forma, acentuam-se a desigualdade social e a dependência dos desprovidos aos serviços sociais. Estes, por sua vez, desmantelados e precários.

Devido ao desemprego muitas pessoas contam com a assistência social para a obtenção de “auxílios financeiros”, cabendo a esta, inclusive, a responsabilidade



de criar programas que possibilite o acesso à renda de sobrevivência ou a chamada renda mínima, que será tratada mais adiante.

Segundo o IBGE, o Brasil tem 7,7 milhões de desempregados e é o terceiro país do mundo em número de pessoas desocupadas, perdendo apenas para a Rússia e Índia. Em número de pessoas, a conta saiu de 2,3 milhões de desempregados em 1990, para 7,7 milhões em 1999.

A Política de Assistência Social tem como objetivo proteger a família, a gestante, a criança e o adolescente, as pessoas com deficiência, os idosos (LOAS, cap 1, art.2º), e as pessoas em situação de vulnerabilidade social<sup>1</sup>. O público usuário da Política de Assistência Social é, de preferência, composto por pessoas que estão fora do sistema de segurança social obtidos pela via do trabalho, do usufruto das políticas públicas (saúde, educação, cultura, habitação, saneamento, esporte, etc) e da inserção em sociabilidade sócio-familiares.

A assistência social opera serviços de proteção para aqueles que se encontram excluídos das políticas sociais, das oportunidades de acesso ao trabalho e renda, a bens e serviços produzidos pela sociedade e, ainda, das formas de sociabilidade familiar, comunitária e societária (Política Nacional de Assistência Social, 2004).

Na atual conjuntura, a Assistência Social acaba se responsabilizando por parcela dos desempregados, ou seja, aqueles que possuem pouca visibilidade para o capital. Tais pessoas têm força de trabalho, mas não têm efetivação de emprego, não participam do processo produtivo. Isso ocorre por um problema inerente ao próprio modo de produção capitalista, que pressupõe a não inclusão de todos os trabalhadores. Nas últimas décadas ocorre um aumento nos índices de desemprego, em virtude da introdução de políticas neoliberais e de mudanças na estrutura produtiva.

Para a população de baixa renda as consequências deste processo são mais perversas, visto que mediante a competitividade do mercado de trabalho, não se encontra capacitada e qualificada para competir. Tal competição é acirra devido à redução do quadro pessoal, tanto nas empresas quanto no estado. No Brasil, soma-se este fenômeno à ausência de políticas de emprego que realmente viabilizem a inserção desta população no mercado. O Ministério do Trabalho e Emprego seria o

---

<sup>1</sup> “Por vulnerabilidade entende-se a condição ‘desfavorável’ dada. (...) O que a identifica são processos sociais e situações que produzem fragilidade, discriminação, desvantagem e exclusão social, econômica e cultural” (Política Nacional de Assistência Social, 2004: 6).

principal responsável pela viabilização e execução dessas políticas, no entanto, as chamadas políticas públicas de emprego, implementadas no Brasil em meados da década de 90 não apresentaram resultados no combate ao desemprego e este setor continua deficiente.

O resultado dessa realidade é a busca pela sobrevivência, por parte dos mais pobres, através dos programas sociais. Isso acarreta uma ampliação do público da assistência social, dificultando de certa forma o atendimento devido ao grande número de usuários que cada vez mais dela necessitam.

É interessante notar que a assistência social é uma política transversal, ou seja, trabalha com todas as demais políticas sociais, viabilizando ainda o reconhecimento dos direitos aos excluídos sociais. Mas, ao mesmo tempo, é uma política contraditória, já que para acessá-la é preciso provar que “não se têm alguns direitos”.

Trata-se, como afirma Teixeira (1991:44), da “cidadania invertida”, onde se inverte a lógica de cidadania, pois é preciso comprovar a condição de miserabilidade para a obtenção de (alguns) direitos; a pessoa precisa reconhecer e/ou provar a incapacidade de exercer a condição de cidadão para ser um beneficiário da assistência social. Segundo Coutinho, cidadania é a “capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados...” (1997:146). A situação de comprovação da pobreza vai de encontro ao princípio da própria LOAS que afirma: “o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” (art.4º, parágrafo III).

Aqui a demanda da Assistência Social é a dos “menos cidadãos”, a dos pobres, desprovidos. Logo, as ações ao invés de diminuir as desigualdades sociais as recriam, já que são paliativas e fragmentadas necessitando de critérios de elegibilidade. Por serem destinados a esse público alvo, em sua maioria são oferecidos serviços precários que não ajudam essas pessoas a saírem da situação de exclusão social e se tornarem iguais socialmente. Esse fato acontece devido à demanda que é muito maior que a capacidade de atendê-la, já que a política econômica continua ampliando as desigualdades. Porque pela Lei, serviços e benefícios de qualidade e acesso igualitário são garantidos.

Segundo Sposati (1997), a assistência social não consegue assumir o perfil de uma política no campo da reprodução social, por vários motivos: um deles é que não soluciona as situações, não resolve os problemas, só os ameniza. Outro motivo é que nega sua responsabilidade com a questão social, pauta-se na ética e na moral e não na economia/política. Não visa a coletividade em face da necessidade social, pois se ocupa de situações ocasionais.

Na realidade, a assistência social de forma isolada nunca conseguirá resolver os problemas, até mesmo porque não é a única responsável. Todas as outras políticas deveriam se articular para isso. Como não há articulação a situação piora, principalmente em virtude da subordinação do econômico ao social.

A assistência social é cheia de contradições, apesar de possuir características de subalternidade, marginalidade e ser carregada de práticas clientelistas, ela é o principal mecanismo através do qual a população destituída tem acesso a serviços sociais tais como: abrigos, programas voltados para crianças em situação de rua, para idosos, benefício de prestação continuada, programas de geração de renda, etc. É a política de assistência social que cuida, por exemplo, daqueles que não possuem condições de participar de políticas contributivas, ou de prover a própria manutenção.

O artigo 11º da LOAS dispõe que as ações das três esferas de governo na área da assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

### **1.1- Assistência Social no contexto de Reforma do Estado**

Com a Constituição Federal de 1998 a assistência social passa a fazer parte da Seguridade Social e é regulamentada em 1993 pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) como uma política social pública, ou seja, passa a ser tratada no campo dos direitos, e responsabilidade estatal.

Nesse mesmo contexto surgem no país expressões da política neoliberal, que vai de encontro a essas garantias. A elevação da taxa de juros, a desregulamentação do mercado de trabalho e a focalização do papel do Estado são algumas características dessa política.

Uma outra característica marcante no Estado neoliberal é a “naturalização” das desigualdades, onde as pessoas se individualizam e os sujeitos coletivos

perdem identidade numa sociedade fragmentada. A política social é orientada pela assistência focalizada para os mais “pobres”. O Estado tem, um caráter assistencialista a fim de se legitimar e, como contrapartida, o mercado é livre para a acumulação. Nesse contexto os direitos passam a ser comparados a mercadorias, e regulados pelo mercado. Torna-se um problema privado o não acesso a esses.

Soares (2000) afirma que Estado com um enfoque neoliberal se encontra em um verdadeiro “retrocesso social, com renda e oportunidades de empregos decrescentes, e acesso restrito a postos de trabalho, mesmo os de baixa qualificação, produtividade e baixos salários”.

Frente à crise do Estado diante da sociedade, invertem-se as responsabilidades, incentiva-se a solidariedade e aumenta o descrédito com relação aos serviços sociais públicos.

Alguns fatores influenciaram as políticas sociais neste cenário de ajuste. Um deles é o esvaziamento orçamentário dos setores sociais, os gastos com investimentos são praticamente anulados, impossibilitando assim o aumento de serviços diante da tão grande demanda. Com exceção da assistência social, onde o montante de recurso cresce. Um outro fator é a descentralização que ao invés de melhorar os serviços através da municipalização torna-se uma transferência de responsabilidade sem o devido financiamento para os níveis locais de governo.

Um outro ainda é a privatização, havia o argumento de que seria algo positivo, pois os serviços ficariam mais baratos e a com melhor qualidade, o que foi constatado o contrário, as tarifas em geral, aumentaram e a qualidade dos serviços caiu. Juntamente com as privatizações vieram as terceirizações, resultando na precarização de mão-de-obra dos trabalhadores, contratação temporária e parcial, etc.

A focalização é o traço que mais se destaca, o qual visa direcionar os serviços sociais para o público exclusivamente pobre.

O esvaziamento do setor público e o desmantelamento dos serviços sociais resultaram num retrocesso histórico, em que a responsabilidade pelos problemas sociais é direcionada à família, aos órgãos da sociedade civil como agentes de bem-estar social.

Temos como exemplo dessa redução do Estado, as experiências do Programa “Comunidade Solidária”. Foi provado que experiências que substituíram

as políticas sociais por ações de solidariedade e de participação comunitária não diminuiram os problemas sociais, muito menos os solucionam.

Na década de 90, através das políticas neoliberais foram adotadas várias medidas a fim de flexibilizar a legislação trabalhista, resultando na regressão dos direitos que os trabalhadores obtiveram após anos de lutas e reivindicações.

Todo esse contexto gera um grande aumento do desemprego estrutural, onde há mudanças na forma de organização do trabalho. Um exemplo é a introdução da tecnologia, que é utilizada para reduzir mão-de-obra e não para proporcionar tempo livre ao trabalhador. Muitas pessoas que não conseguem emprego passam ver a assistência social com única alternativa para sua sobrevivência, já que é via de acesso para outras políticas. Esta política cuja legislação diz ser universal, no sentido de atender a todos que dela necessitam, não consegue atingir todo seu público-alvo e vê-se obrigada a focalizar.

Nos anos 90, o social entra em “moda”, ou seja, há um apelo à participação da sociedade na “solução” dos problemas sociais. Surge a questão do marketing social, até mesmo por causa da isenção de impostos e a grande preocupação com a pobreza, que incomoda. Ampliam-se as parcerias entre as instituições da sociedade civil e o Estado, com forte presença das ONG’s.

Temos verificado a forte terceirização no setor público, inclusive nas Prefeituras. Dessa forma a Prefeitura passa a contar, com maior frequência, a participação das ONG’s no atendimento e na implementação de projetos, que nem sempre tem continuidade e que deveriam ser executados pelo poder público. Transfere-se a responsabilidade de contrato, da relação patrão e empregado para a ONG. Resultando na não realização de concursos.

Não podemos, no entanto, desconsiderar o papel das ONG’s visto que muitas assumem o compromisso com a participação, cidadania e democracia. Também é notório as ONG’s sendo campo de trabalho para muitas assistentes sociais.

## **1.2- Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**

No Brasil, infelizmente, na prática a assistência social não previne o problema e sim busca reduzir de forma precária e imediata sua gravidade. Na expressão utilizada por Sposati, funciona como um pronto-socorro (idem: 17). Tentando reverter esse quadro, alguns avanços podem ser observados na atual PNAS, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS é fruto de um amplo processo de discussão cujas propostas foram aprovadas no IV Conferencia Nacional de Assistência Social em 2003. O resultado deste processo é a nova Política Nacional de assistência Social aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2004.

O SUAS é um sistema descentralizado e participativo que foi criado como meio de atender aos novos desafios dessa área. Tem como objetivo identificar os problemas sociais na ponta do processo, focando as necessidades de cada município, ampliando a eficiência dos recursos financeiros e da cobertura social, dentre outros.

Avançando na concepção de que os serviços devem estar próximos dos usuários o SUAS fortalece a noção de território. A territorialização é um processo que visa “a política pública a partir do território e exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território” (Dirce Koga, 2003:25).

A operacionalização da política de assistência social, com base no território, constitui um dos caminhos para superar sua fragmentação. É importante trabalhar na concepção territorial porque há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na centralização do governo federal (Política Nacional de Assistência Social).

Quanto à descentralização e a municipalização da assistência social é importante ressaltar que não se trata da prefeiturização do sistema, mas da valorização do localismo. Dessa forma visa levar os serviços para perto da população, viabilizando, assim, o acesso. Ao mesmo tempo é uma forma de possibilitar o controle social, não só com teor de fiscalização, mas também de acompanhamento dos programas, visando o caráter preventivo e não curativo. No território é possível o contato direto com os usuários, através das visitas domiciliares, por exemplo.

Apesar de a descentralização proporcionar maior legitimidade ao governo local, ela não se efetivou totalmente porque, na prática, é realizada a transferência de poder de decisão e de competência, mas não há o devido repasse de verbas dos governos federal e estadual para os municípios que são os responsáveis legais pela execução desta política.

O poder municipal é uma das esferas emanadas da Constituição Federal de 1988 (art.204). Esta instância é considerada como ente federado

autônomo, tendo competência de organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão os serviços públicos de interesse local (Política Nacional de assistência Social).

Além da territorialização outros avanços podem ser observados no SUAS, como a matricialidade sócio-familiar. Verifica-se a necessidade de proteção e cuidado para com as famílias. Estas que estão condicionadas às transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e que se encontram expostas ao processo de exclusão sócio-cultural com suas fragilidades e contradições.

A Constituição Federal do Brasil reconhece em seu artigo 226, a importância da família no contexto da vida social quando declara que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”.

A centralidade da família é garantida à medida que a assistência social se efetive como política de cunho universalista, que para além da transferência de renda se desenvolva, prioritariamente, em redes de proteção social que suportem as tarefas cotidianas de cuidado, e que valorizem a convivência familiar e comunitária (PNAS). Discutirei mais à frente sobre família.

Uma outra base em que é organizado o SUAS é a relação entre sociedade civil e Estado. Se por um lado isso fortalece a comunicação entre estes, por outro, por conta dos ajustes neoliberais, há um apelo à solidariedade e à parceria, desresponsabilizando o Estado, despolitizando, dessa forma, as relações sociais. Porém a Constituição de 1988 e a LOAS (art.5º inciso III) garantem a primazia da responsabilidade do Estado e a concepção da Política de Assistência Social como direito social. “Para tal, deverá estar articulada com as demais políticas públicas, e conta com o caráter complementar das entidades e organizações da sociedade civil na constituição da rede de proteção social” (PNAS, 2004).

As decisões políticas devem ser tomadas pelo poder público em acordo com a sociedade. Ao invés de transferir ações para a sociedade, o Estado que é o coordenador deste processo de articulação e integração entre as ONG's e as organizações governamentais, de forma que haja uma integralidade do atendimento.

Não podemos desconsiderar a importância da organização da sociedade nas políticas sociais, no entanto, é o Estado que possui mecanismos “para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade” (PNAS, 2004).

Um dos desafios do SUAS é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns, não mais representados. A fim de assumir a Política de Assistência Social como direito publicizado e controlados por eles. Já que isto já está assegurado na LOAS, artigo 17, II, “aos conselhos paritários, no campo da assistência social, representação da sociedade civil: os usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social (instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços), trabalhadores do setor”.

### **1.3- Assistência Social e Serviço Social**

A assistência social é uma das maiores áreas de intervenção do assistente social. Como afirma Yasbek, a administração e a execução de ações vinculadas às políticas sociais, particularmente a assistência é um campo próprio de trabalho do assistente social. É graças a essa mediação que o “assistente social interfere nas relações sociais que fazem parte do cotidiano de sua população usuária” (1999: 96).

A assistência social é de suma importância para o Serviço Social, já que um dos princípios fundamentais do Código de Ética é a “autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais” e mais, o “posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática”.

Discutindo o poder local percebemos o envolvimento e a participação direta ou indireta dos assistentes sociais nos programas/projetos na esfera municipal. Como afirma Maria Helena Ramos quanto às Prefeituras municipais:

“é a partir do final da década de 80 que este mercado de trabalho passa a ter relevância, tornando-se hoje quase indispensável a concorrência deste profissional em projetos de políticas sociais de responsabilidades da administração municipal, tais como as de saúde, educação, habitação popular, além de programas assistenciais” (Ramos, 1997:76).

Com a LOAS ampliou-se o papel deste profissional no campo social, pois além de atuar na execução há a necessidade de planejar, assessor e gerir a política de assistência social.

Quando o usuário procura a assistência social ele passa por um processo de triagem, onde são estabelecidos alguns critérios para sua inclusão. O principal



profissional responsável por tal função é o assistente social que, de forma ética e responsável, irá eleger o “mais necessitado”, utilizando técnicas como entrevistas, visitas domiciliares, acompanhamento familiar, etc.

Saindo um pouco da ponta dos serviços, podemos destacar a participação do assistente social nos Conselhos e Fóruns de Assistência Social; além da participação na elaboração de Planos de Assistência Social e da atuação na gestão dessa política.

Na área da assistência social são implementados diversos serviços executados por assistentes sociais. Em alguns deles a exigência deste profissional é condição para o repasse de verba, temos como exemplo, o Centro de Referência da Assistência Social e o Núcleo de Atendimento à Família, programa do Estado do Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo em que isso abre espaço para esses profissionais, as parcerias de certa forma são um mecanismo de precarização do trabalho, em boa parte das instituições os contratos de trabalho são realizados em função dos projetos, as carteiras profissionais não são assinadas, os assistentes sociais não são contratados como tal. Além das consequências oriundas do processo de terceirização da forças de trabalho, a ambígua relação com as instituições da sociedade civil também retarda a realização de concursos públicos.

O Serviço Social vem sendo aos poucos substituído por práticas voluntárias, onde funções que deveriam ser exercidas somente por este profissional são realizadas por outras pessoas. Indo de encontro à Lei de Regulamentação da Profissão, em atribuições privativas do Assistente Social: coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social (Art.5º, Parágrafo I).

Ultimamente é notável vários políticos, principalmente vereadores, com seus escritórios de “serviço social”, onde nem se quer há presença de um profissional da área. São ações revestidas de benevolência, assistencialismo, distanciando-se da noção de direitos sociais.

Para que o Serviço Social se relegitime, sem se descaracterizar nem perder sua “marca” de profissão que luta pela garantia de direitos é preciso não somente sua qualificação, mas acima de tudo, como afirma Montaño,

“o enfrentamento a esse projeto de desmonte do Estado, da privatização e personalização do ‘social’, da substituição do princípio

democrático pelo da concorrência, do princípio universal pela focalização, dos direitos sociais e da incondicionalidade pela compra/concessão de serviços” (1999: 75).

## Programas de Transferência de Renda

“Vamos criar as condições para que todas as pessoas comam decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém. O Brasil não pode mais continuar convivendo com tanta desigualdade. Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social. Nossa luta não é para matar ninguém- é para salvar vidas.” ( Luiz Inácio Lula da Silva-internet)

### 2.1- Fome Zero

Antes de entrar na discussão do Programa Bolsa Família é preciso mencionar o programa maior do Governo Federal, criado no governo de Luiz Inácio da Silva, que é o Fome Zero. Este é uma estratégia para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos.

Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza. De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS o Fome Zero possui diversos eixos, várias ações e programas, já que “é uma ampla estratégia de inclusão social que envolve toda a sociedade. Nela, encontramos as múltiplas ações e programas de combate à pobreza no país, onde a fome é a consequência mais grave” (Site MDS- Fome Zero).

O que se pretende, em primeiro lugar, é eliminar de vez a fome. Contudo, esse objetivo não será alcançado se restringido à doação e distribuição de alimentos. Assim, pretende-se, também, criar condições de educação e de saúde, estabelecer políticas de geração de emprego e renda, estimular programas de desenvolvimento sustentado no campo e nas cidades, etc. Alcançar tais condições são alguns dos desafios do Programa, já que se estimula a cooperação da sociedade, investe-se em recursos de transferência de renda, mas em muitos municípios pouco tem sido feito para as políticas de geração de trabalho e renda.

O Fome Zero envolve diversos Ministérios e parcerias que trabalham em conjunto a fim de alcançar os objetivos desejados. Isto porque o Programa é desenvolvido mediante a integração e a formação de parcerias de âmbito intergovernamental, entre as esferas de governo e entre o Estado e a sociedade.

Um dos grandes objetivos é promover o direito maior que é o direito à vida. Para isto é necessária a garantia da alimentação adequada através da segurança alimentar e nutricional. A partir dessa necessidade são estimulados a formação de cooperativas populares, a criação de infra-estrutura, a geração de trabalho e renda e o acesso à educação nutricional.

As empresas e instituições que quiserem fazer parte dessa parceria devem atuar no apoio à geração de trabalho e renda bem como em ações complementares de proteção social e de segurança alimentar.

Em todo e qualquer programa as políticas devem estar articuladas, infelizmente na pratica nem sempre isso acontece. No site do MDS, Frei Beto afirma que no Fome Zero existe uma articulação entre três conjuntos de políticas, tendo como foco a segurança alimentar, são elas:

“Políticas Estruturais que são voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza, que devem ser desenvolvidas pelo poder público; Políticas específicas que são voltadas para atender diretamente as famílias carentes, ao que se refere ao acesso ao alimento que podem ser desenvolvidas pelos governos dos estados, dos municípios e pela sociedade civil organizada e Políticas Locais que serão implementadas por Prefeituras e pela sociedade civil organizada em cada município”.  
(2004)

Na realidade, essas políticas se articulam de forma satisfatória. Tal desarticulação compromete o objetivo primário do programa (combate à fome), que somado à ausência de uma ou outra política, desajusta a execução do mesmo.

## **2.2- Renda Mínima**

A luta pela garantia de uma renda mínima para a população, principalmente a mais necessitada, não é recente, oriunda de séculos atrás. Recentemente este tema tem sido bastante debatido e problematizado.

Muitos filósofos, economistas e pensadores do século XX formularam a defesa de uma renda mínima (SUPLICY, 2002) apesar de muitos críticos alegarem que isso geraria acomodação por parte dos beneficiários, que não buscariam trabalho por causa da renda garantida. Até hoje muitas pessoas têm essa opinião. Penso que em nosso país o valor do benefício destes programas não é suficiente a ponto dos beneficiários se ausentarem das atividades laborais para depender do benefício. Até porque não é isso que as pessoas querem para sobreviver e sim

empregos dignos, estáveis e bem remunerados, que favoreça boas condições de vida.

Esse fato é comprovado por pesquisa que perguntando a pessoa se ela recebesse uma renda mínima pararia de trabalhar, a maioria responde que não (SUPLICY, idem). Esta renda deve funcionar não como substituição, mas como complementação do salário. Ela pode até garantir sobrevivência, mas não cidadania.

A garantia da cidadania seria possível com a concretização do pensamento de Malthus (1951), com relação ao pleno emprego (não acredito que este seja viável numa sociedade capitalista marcada por políticas neoliberais). Para ele,

“o valor da mão-de-obra devia ser sempre suficiente para suprir as necessidades de um grupo familiar, e de que cada pessoa deveria ter o direito de um trabalho, desde que desejasse ou dele necessitasse... jamais sujeitos a variação do mercado” (apud SUPLICY, idem: 50).

Segundo Malthus, o poder de dar pleno emprego e bons salários às classes trabalhadoras deve sempre permanecer exatamente o mesmo.

A primeira proposta de renda mínima foi feita em 1526, por Juan Luis Vives, em Bruges, não em forma de dinheiro, mas em bens e serviços. No Brasil, o primeiro a apresentar um projeto de Lei que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima foi Eduardo Matarazzo Suplicy, em abril de 1991. Dez anos após ele defende a idéia de uma renda básica incondicional <sup>2</sup>.

O primeiro programa a ser executado dentro da perspectiva de Renda Mínima foi o Bolsa Escola, em 1995, criado em Brasília pelo governador Cristovam Buarque. O programa funcionava da seguinte forma: toda família que tivesse renda per capita inferior a metade do salário mínimo, com crianças de sete a quatorze anos com frequência escolar de 90%, morador do Distrito Federal, teria o direito de receber um salário mínimo por mês.

O programa passa a ser nacional em 1997, com a Lei 9.533, “que autorizava o governo federal a conceder apoio financeiro, de 50% dos gastos, aos municípios que instituíssem programa de renda mínima associado a ações sócio-educativas” (SUPLICY, idem: 132).

Tanto em 1994 quanto em 1998, o PGRM entrou no cenário político, como proposta do governo do candidato à presidência da república Luiz Inácio e, como novamente em 2002, quando venceu as eleições e pôde executá-la.

<sup>2</sup> A idéia de Suplicy em 2001 de uma renda básica no Brasil não foi pioneira, Luiz Guilherme Schimura de Oliveira, em 1993, já havia previsto (SUPLICY, 2002).

Em todo o país o governo federal trabalhava com programas de transferência de renda vinculada ao PGRM, como por exemplo, o Bolsa Renda, Família Cidadã-Rio Grande do Sul, Bolsa Familiar para a Educação-Amapá, Cheque-Cidadão-Rio de Janeiro, o Bolsa Escola do FHC, dentre outros.

Alguns Estados colaboravam complementando os benefícios que eram financiados pelo Governo Federal. É de extrema importância haver um verdadeiro entrosamento dos programas federais, estaduais e municipais, para que a soma dos recursos aumente o direito de todos os brasileiros terem assegurado uma renda (SUPLICY, idem).

Entendo que seja importante o benefício ser em dinheiro, por alguns motivos: primeiro, porque o usuário terá a liberdade na compra. Segundo, porque surgirá a oportunidade para estimular o comércio e a atividade econômica local. E, um outro motivo, é que haverá uma menor possibilidade de desvio.

É interessante notar que alguns autores defendem a garantia de renda mínima a todos, inclusive os que trabalham, isso é ratificado na fala de RUSSEL (1918, apud SUPLICY, 2002): "... certa renda, suficiente para as necessidades, será garantida a todos, quer trabalhem ou não...". Mostrarei mais tarde as críticas quanto a essa afirmação.

Três tipos de renda são defendidos, segundo Ozanira (1997), o "maximin", que defende a renda somente para os mais necessitados. A segunda é a proposta do Imposto Negativo<sup>3</sup>, que funciona com o mínimo de recursos propiciado pelo Estado, e que deve ser acompanhada pelo incentivo ao trabalho. E, por fim, a Renda Universal ou Renda Básica, um mínimo de recursos a todos os indivíduos, independente do trabalho, como uma cidadania de pleno direito.

O Imposto negativo é uma renda compensatória destinada a trabalhadores com rendimentos inferiores a uma linha de pobreza fixada. Este possui ainda uma forte preocupação em manter a motivação para o trabalho e utiliza-se de rígidos critérios de acesso e acompanhamento. Essa segunda proposta é a que utilizamos em nosso país.

A Renda Básica ou Renda Mínima Universal tem como referência para recebimento o indivíduo. É uma renda incondicional, independe de qualquer

---

<sup>3</sup> Proposta de Imposto Negativo segundo Milton Friedman: no caso quem ganha a cima de um determinado piso (linha da pobreza) paga imposto de renda, e quem ganha abaixo desse piso recebe uma renda mínima em dinheiro, é um mecanismo de taxação negativa.

exigência, sexo, idade, trabalho, etc. É orientada pela lógica de substituição de programas sociais.

Na opinião de Van Parijs(1994, apud Suplicy, 2002) a renda básica constituiria uma forma de emancipação e liberdade. A pessoa passaria a ser proprietária de si mesma e teria maior oportunidade possível de fazer o que deseja, porque essa renda seria sem restrição no seu uso e na conduta do beneficiário.

São diversas as críticas quanto ao Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), uma delas é justamente quanto à defesa de Russel citada a cima. Críticos afirmam que é um programa caro demais para garantir a todos.

Uma outra critica é a “ofensa ao principio de reciprocidade”, expressão utilizada por Guy Standing (1998, apud Suplicy, 2002). Seria somente correto dar algo à pessoa que contribui para a sociedade. Para estes críticos a questão é que este tipo de programa ajuda àqueles que não colaboram para o desenvolvimento econômico, social e/ou cultural da sociedade.

É notória a dificuldade dos beneficiários se desvincularem do programa de renda mínima devido a sua própria realidade de pobreza. O dinheiro que recebem é destinado à suas necessidades básicas. Trata-se de uma questão de sobrevivência, Logo, não conseguem investir em meios para trabalharem a fim de se desligarem do programa.

Em contraposição a essas críticas podemos mencionar algumas vantagens do PGRM, segundo Guy:

- Uma delas é o incentivo desta renda na flexibilidade nos mercados de trabalho, pois aumenta o poder de barganha das pessoas e permite que elas negociem com os empregadores;
- Uma outra vantagem é que diminuiria os custos com o monitoramento e verificação dos critérios de inclusão, tais como condição financeira dos beneficiários;
- O número de pessoas informadas sobre seu direito será maior;
- Não haverá humilhação porque além de não ter comprovação vexatória de necessidade, todos receberão por questão de cidadania, sendo pobre ou não. O pagamento confiável e regular do benefício não serão interrompidos caso a pessoa consiga um emprego, pois até aqueles que trabalham formalmente terão direito.

Enfim, deve haver uma articulação entre a política publica de renda mínima e as políticas sociais básica (saneamento, transporte, emprego, saúde, educação,

etc), mas não que a primeira seja uma pré-condição da segunda. É importante que a renda mínima trabalhe com as políticas de educação e saúde, sem que seja um critério para a conquista de uma renda mínima ou vice e versa. A população tem direito tanto ao dinheiro quanto aos serviços, por esse motivo há relevância da complementariedade de programas sociais e não a sua substituição.

Na verdade, o que mais aproximaria a população da garantia de direitos seria através da extinção de programas de renda mínima que utilizam critérios de elegibilidade, controle, fiscalização para a instituição de uma renda básica incondicional.

“A renda básica é uma renda paga por uma comunidade- pode ser uma vila, um município, um estado, um país...– a todos os seus membros individualmente, não importa a sua origem, raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica. Portanto, o direito não está condicionado à sua situação financeira ou a qualquer exigência de trabalho” (SUPLICY: 2002).

Em síntese a utilização de política de renda mínima não terá impacto sobre a pobreza se não tiver articulada a uma política de emprego e renda efetiva e à ampliação e melhoria de programas e serviços sociais básicos.

### **2.3-Programa Bolsa Família**

Como mais importante ação do Fome Zero o Programa Bolsa Família foi criado pela Lei nº 10.836, de nove de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. É um programa voltado para as famílias em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, buscando assim combater a miséria e a exclusão social, e gerar a emancipação dessas famílias. Embora alcançar tal objetivo seja difícil já que vivemos em um país de grande desigualdade social e guiado por políticas neoliberais, onde ocorre o desmantelamento dos direitos humanos. Através deste Programa o Governo Federal concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade por ele definido.

O Programa Bolsa Família veio para unificar todos os programas de transferência de renda do governo federal em um único programa (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás)<sup>4</sup>. A medida proporcionou

---

<sup>4</sup> O programa Bolsa Escola- constituiu o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Ministério



mais agilidade na liberação do dinheiro a quem precisa, reduziu burocracias e criou mais facilidade no controle do recurso dando, assim, mais transparência ao Programa.

Os gestores do Programa Bolsa-Família entendem que a unificação de programas de transferência de renda é necessária

“porque a pobreza não é um fenômeno setorial e isolado, e o seu enfrentamento só será possível se associarmos a programas de transferência de renda ações articuladas que garantam o acesso aos serviços públicos básicos ” (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Internet).

O Programa Bolsa Família é o maior dentre todos os outros Programas do Fome Zero. Por isso ele tem recebido mais investimentos e, conseqüentemente, tem atingido maior número de usuários, porque é um programa federal. Constatamos isso na evolução dos investimentos no Fome Zero, onde em 2004 foram investidos R\$ 5.627.527.240,00 no Programa Bolsa Família (Fome Zero- Balanço dos Programas e Ações, outubro de 2005). Este é o programa mais divulgado e assunto de polemica para muitos. Tal divulgação, tanto dos benefícios e serviços quanto dos recursos oferecidos pelo poder publico é um dos princípios da LOAS (Art. 4º, parágrafo V). Entra em questão o acesso à informação que é um direito do usuário.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, aquela que possui renda mensal per capita de até R\$60,00; e famílias pobres com renda per capita de R\$60,01 até R\$120,00 mensal. Este valor foi atualizado em abril deste ano (2006),

---

responsável era o da Educação. Era destinado até três crianças ou adolescentes na família com idade de seis a quinze anos, desde que estivessem freqüentando a escola, o benefício de R\$15,00. A família teria que ter renda per capita até meio salário mínimo.

Bolsa Alimentação - Programa que beneficiava as famílias com crianças de seis meses a seis anos e 11 meses, com benefícios semelhantes ao Bolsa Família, só que administrado pelo Ministério da saúde.

O Cartão Alimentação - Foi criado o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. Os benefícios financeiros decorrentes do PNAA foram efetivados mediante cartão unificado, ou pelo acesso a alimentos em espécie pelas famílias em situação de insegurança alimentar. Recebia mesmo se não tivesse crianças na família.

O Auxílio Gás - Era destinado R\$15,00 bimestralmente para a complementação na compra do gás.

visto que antes a renda per capita era de até R\$50,00 e no segundo de R\$50,01 à R\$100,00, respectivamente.

O Programa oferece às famílias dois tipos de benefícios; o básico (fixo) e o variável. Assim, todas as famílias selecionadas na situação de extrema pobreza receberão mensalmente um benefício fixo de R\$50,00, tenham filhos ou não. Além desse valor fixo, as famílias com filhos até 15 anos, matriculados no ensino fundamental, terão um benefício variável de R\$15,00 por filho, no limite de três filhos.

Já as famílias em situação de pobreza receberão somente o benefício variável de R\$15,00 por filho, nas mesmas condições citadas anteriormente. A transferência do benefício financeiro é associada o acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social. Para isso foram criadas algumas condicionalidades para os beneficiários, tais como:

- Crianças menores de sete anos e gestantes deverão ser acompanhadas pelas Unidades de Saúde do Município (gestantes devem fazer o pré-natal e crianças menores de sete anos devem estar em dia com a vacinação);
- Crianças e adolescentes de 06 a 15 anos integrantes das famílias beneficiárias deverão estar matriculados em Unidades de Ensino Regular e ter frequência escolar acima de 85% mensal;
- Todas as famílias beneficiárias devem participar de ações de educação alimentar oferecidas pelo Governo Federal, estadual e/ou municipal, quando oferecidas. (Site MDS- condicionalidades do Programa Bolsa Família).

Estas condicionalidades estão voltadas para a área da saúde e da educação, existindo dessa forma a articulação entre as respectivas secretarias.

Quanto à exigência da frequência escolar, cabe apontar algumas dificuldades principalmente quando a escola não é próxima à residência. Neste caso, quando a criança é pequena e precisa que um adulto a leve o custo do transporte compromete a frequência escolar, já que somente a criança tem passe livre. A preocupação da criança e do adolescente estarem na escola está voltada não somente para a questão da educação, mas também com o cuidado da retirada destes do trabalho infantil e das ruas, onde estão mais vulneráveis a se envolverem com drogas, furtos, violências.

A exigência de condicionalidades para acesso a programas sociais é polêmica, pois por mais que facilitem a manutenção do programa, reforce a integração das políticas e incentive às famílias a buscar educação e saúde,

“sob a ótica dos direitos humanos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades, já que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos” (Clóvis Zimmermann- site espaçoacademico).

Zimmermann é totalmente contra o princípio das condicionalidades e afirma que o Estado não deve punir e, em hipótese alguma, excluir os beneficiários do Programa, caso não cumpram as condicionalidades.

Antes das condicionalidades existem os critérios para o cadastramento, como, por exemplo, estar dentro da renda per capita estabelecida e possuir os documentos necessários. Infelizmente ainda existem pessoas que não possuem documentos logo, no momento da realização do cadastro não é possível fazê-lo. Essa situação é dificultada quando a Prefeitura não possui um posto da Fundação Leão XIII (órgão do governo do estado) que ofereça a possibilidade do usuário requerer sua isenção de taxas para aquisição de documentos civis.

Todos que estão dentro dos critérios citados a cima podem se cadastrar no CAD Único<sup>5</sup>, mas isso não significa que todos os que foram cadastrados serão beneficiários. Terão prioridade famílias compostas por mães, crianças em idade escolar, deficientes, gestantes e lactentes. Os beneficiários são os “contemplados”, ou seja, para eles já foi liberado o benefício, entretanto, antes disso tem todo um processo burocrático que citarei mais à frente.

Há prioridade no processo de seleção dos cadastrados, ou seja, as famílias que tiverem como titular a mãe, crianças em idade escolar, deficientes, gestantes, lactentes são mais prováveis a serem contemplados.

O cadastro é realizado de forma universal para todos aqueles que estão dentro do perfil. Porém, devido ao grande número de usuários em situação de vulnerabilidade social, o governo federal prioriza pessoas em extrema pobreza, até mesmo porque cada município possui previsão do número de famílias em vulnerabilidade social prioritários para serem beneficiados pelo programas sociais, inclusive o Programa Bolsa Família. No momento em que município preenche essa quota fica "impossibilitada" a inserção de novas famílias, mesmo que sejam

---

<sup>5</sup> Explicação mais adiante.

extremamente vulneráveis. Isso prova a necessidade de revisão de critérios e das quotas. Apesar dessa situação depender da expansão do programa e do orçamento do MDS e dos entes federados, por exemplo, em Mesquita a quota já foi atingida, mas foi autorizada a continuação de cadastramento.

Os moradores de rua, por exemplo, possuem uma certa dificuldade para realização do cadastro por não possuírem endereço, mesmo podendo fornecer de outra pessoa conhecida, e muitas das vezes não possuem também documentos<sup>6</sup>. Na ótica dos direitos, essas pessoas deveriam ter a oportunidade de requerer o benefício do Programa Bolsa Família e serem contempladas pelo Programa em um curto prazo, já que são pessoas extremamente pobres e necessitam de alguma renda com urgência, até mesmo para se alimentarem.

Este programa também se pauta na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que prevê no capítulo I, parágrafo único que:

“A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, à garantia de mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (Lei nº 8.742 de sete de dezembro de 1993).

Entretanto, pode-se questionar se o princípio de universalidade tem condições de ser cumprido em um Programa que tem como objetivo combater a pobreza e promover a autonomia utilizando-se de critérios de elegibilidade e seletividade para integrar os usuários.

Quanto aos programas de transferência de renda, especificamente o Programa Bolsa Família, o montante que é repassado pelo Estado é muito baixo. O custo da cesta básica nacional é o critério utilizado para a avaliação de políticas públicas de transferência de renda. A cesta básica nacional deve fornecer o sustento e bem-estar de uma pessoa em idade adulta, contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro cálcio e fósforo. Esta cesta, segundo a pesquisa do DIESE, custa aproximadamente R\$159,00 (valor calculado em cima de preço de treze produtos<sup>7</sup> de alimentação, em dezesseis capitais do Brasil- pesquisa realizada em junho de 2005).

Muitos beneficiários não recebem nem 10 % do valor que precisariam para comprar uma cesta básica para seu sustento. Este problema agrava porque a cesta

---

<sup>6</sup> Apesar da possibilidade de fazerem gratuitamente, essa população não possui acesso a essa informação nem têm conhecimento de muitos outros direitos.

<sup>7</sup> Carne, arroz, feijão, farinha, manteiga, leite, batata, tomate, pão, café, banana, açúcar e óleo.

seria para uma pessoa, e não toda a família. Isso vem confirmar mais uma vez que o programa não consegue garantir de forma adequada o direito à alimentação.

Segundo Zimmermann

“aumentar o valor da transferência do Bolsa Família para o equivalente da Cesta Básica Nacional do Dieese é uma condição a fim de que o Estado Brasileiro realize minimamente o Direito Humano à Alimentação, principalmente no que tange a sua obrigação em adotar medidas concretas para acabar com a fome”(2006-internet).

Algo muito positivo foi a criação do cartão eletrônico, pois o usuário pode sacar o benefício, caso esteja liberado em qualquer casa lotérica ou Caixa Econômica Federal. Além de ter promovido uma certa “dignidade”, porque o usuário passa a ter a certeza de que todo mês seu dinheiro estará garantido.

O Programa Bolsa Família é o principal instrumento do Fome Zero. O programa garante renda a cerca de oito milhões de famílias, ou seja, a sete em cada dez das famílias brasileiras pobres. “Foram transferidos de 2003 ao segundo semestre de 2005, 13 bilhões de reais para este programa. Onde 97% das crianças dessas famílias têm frequência escolar regular e 98,1% são vacinadas regularmente” (Fome Zero- Balanço dos programas e ações, outubro de 2005).

### **2.3.1- Funcionamento do Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família funciona da seguinte maneira: as famílias vão até o local determinado pela Prefeitura, levam todos os documentos exigidos e preenchem o cadastro único, chamado de CAD Único. O CAD Único é um formulário que contém informações essenciais da família, como dados pessoais e documentos de cada membro; qualificação escolar e profissional; características da família; despesas mensais da família; relação familiar entre outros dados. O CAD Único tem validade de cinco anos.

Esse cadastro é feito manualmente, e posteriormente, todos os dados são digitados e enviados on-line para o MDS, onde será analisado pela Senarc<sup>8</sup>. O resultado da análise pode demorar, não há um prazo determinado, depende da situação de cada família. Após averiguar as informações o Ministério de Desenvolvimento Social envia uma listagem dos usuários contemplados à Caixa Econômica Federal, esta por sua vez emite uma carta com o cartão para o novo

---

<sup>8</sup> Secretaria Nacional de Renda e Cidadania.

beneficiário que deverá desbloquear o cartão, fazendo sua senha para assim poder sacar o benefício. A Prefeitura também recebe essa listagem.

Além de toda situação do Programa colocada até agora, podemos enumerar mais alguns problemas percebidos através de minha vivência como estagiária do Programa Bolsa Família de Mesquita.

\*Para os usuários: a demora no recebimento, porque ficam ansiosos e necessitados do recurso; a exigência de documentos, porque alguns não possuem todos e muitos esquecem em casa, tendo que retornar outro dia, daí o deslocamento que exige dinheiro para a condução; o baixo valor do benefício, para uma grande parcela dos usuários é a única renda fixa.

\*Para os técnicos: estes são obrigados a receber reclamações que não têm como resolver, uma vez que cabe ao MDS ou à Caixa Econômica Federal, além de serem intransigíveis nas exigências da documentação, dos critérios, etc.

O resultado de quem foi aprovado e a liberação do benefício independe da Prefeitura. É de total responsabilidade do MDS. As pessoas pressionam a Prefeitura porque residem no município e é lá que possuem maior acesso. Tal sistema acaba ocasionando vários problemas para a Prefeitura como, por exemplo, o excesso de pessoas em um único lugar que não tem estrutura física, nem funcionários suficientes para este atendimento.

Quando possuem algum problema os usuários costumam reclamar que a Caixa Econômica Federal os orienta a procurar a Prefeitura, e esta os informa para ir à primeira. Isso acontece devido à falta de conhecimento dos papéis e responsabilidades de cada instância. Conseqüentemente, essa situação causa uma certa indignação aos usuários que pensam que os funcionários não estão dispostos a resolver seus problemas.

Outro exemplo notório é com relação ao papel colocado as Prefeituras, pois não há Prefeitura que consiga dar apoio a todas as famílias, devido ao grande número de beneficiários. Por menor que seja o município, por melhor que seja a estrutura física da Prefeitura, a qualificação técnica, os instrumentos de informatização e etc, não há como acompanhar a totalidade das famílias atendidas neste Programa.

Outro fato é que o Programa Bolsa Família prevê a articulação entre as esferas do governo, sendo prevista a complementaridade, ou seja, estados e municípios podem destinar recursos garantindo a ampliação do benefício. A

exemplo, na implementação do programa foi sugerido ao governo do Estado do Rio de Janeiro integrar o benefício do Cheque Cidadão ao Programa Bolsa Família, mas a sugestão não foi aceita, talvez para não perder o “marketing” de iniciativa estadual, já que foi o mesmo que implementou tal benefício.

Na realidade isso não acontece. Os governos se limitam ao percentual previsto em Lei. As Prefeituras ficam responsáveis de ceder o espaço para o Programa Bolsa Família e de realizar o pagamento dos funcionários que nele trabalham.

Essa questão do financiamento não é um debate de agora. Desde a promulgação da Constituição Federal e da LOAS, esse eixo vem sendo rediscutido em todas as Conferências Nacionais de Assistência Social. O financiamento abarca decisões políticas, por isso tamanha dificuldade para que seja executado de forma regular. Vários problemas interferem nessa execução, por exemplo: alocação insuficiente de recursos no Fundo Nacional de Assistência Social; pulverização de ações; relação clientelista e tuteladora que nega os direitos e a perspectiva de protagonismo no desenvolvimento de ações inovadoras com base na realidade.

Analisando o Programa Bolsa Família, sobre a ótica dos direitos humanos, não consigo enxergá-lo como capaz de atender certos princípios que proporcionem dignidade humana. O Comentário Geral nº 12, das Nações Unidas, define que "o direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada".

Com base no direito acima citado, o benefício do Programa Bolsa Família, no meu ponto de vista, não é suficiente para oferecer às famílias beneficiadas uma alimentação em quantidade e qualidade adequadas. Vejamos um exemplo, uma família numerosa que tenha renda zero, recebe R\$95,00 que é o valor máximo do benefício, não conseguirá por mais que destine essa quantia somente à alimentação, obter uma alimentação de qualidade para todos os membros. No máximo para as crianças.

Visando maior controle social, depois de alguns anos é realizado o cadastramento, ou seja, todos aqueles que já recebem o benefício precisam retornar com os documentos à Prefeitura a fim de atualizarem seus dados. Desta forma é possível verificar se os usuários ainda estão dentro dos critérios de

elegibilidade, bem como atualizar as informações: endereço, membros novos na residência, membros que não estão mais na composição da família, etc.

### **2.3.2- Programas Complementares**

O Programa Bolsa Família é estruturado em três dimensões: transferência de renda direta à família; a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio das condicionalidades já citadas; e programas complementares que se refere às políticas e programas sociais destinados aos beneficiários.

Os programas complementares visam questões mais amplas, como o fortalecimento da cidadania das famílias, criar oportunidades de um futuro melhor para as crianças e jovens e a estruturação da renda a partir do próprio trabalho. Lembrando que cada família e município têm sua própria realidade, é necessário verificar o perfil das famílias e as ofertas de ações e serviços do local. Uma determinada família, por exemplo, pode ter como necessidade imediata, atividades de alfabetização e educação dos jovens e adultos e outra família precisar de capacitação profissional ou acesso a microcrédito (Guia do Gestor-MDS).

Com o surgimento do SUAS o Programa Bolsa Família passa a ter articulação com o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) ou Casa das famílias.

“Os Programas Complementares são o desenvolvimento de ações que explorem as potencialidades econômicas, culturais e naturais, com a promoção de uma política de desenvolvimento social que tenha como objetivo a inclusão das famílias de baixa renda no setor produtivo” (Guia do Gestor, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2006).

Um exemplo desses programas complementares é o Programa Brasil Alfabetizado que tem como objetivo a alfabetização de jovens e adultos com 15 anos ou mais, que não tiveram acesso à educação básica. Tal programa funciona por meio da transferência de recursos financeiros para os estados, Distrito Federal, municípios, e complementarmente para organizações da sociedade civil e instituições de ensino superior.

Reconheço a relevância deste programa para os usuários do Programa Bolsa Família, já que o aumento da escolaridade das famílias é um importante instrumento para a inclusão social, e o programa se preocupa com essa questão tendo articulação com a Secretaria de Educação.



### **2.3.3- Controle Social**

Existe um termo de adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, cujos requisitos básicos para a assinatura de convênio entre a Prefeitura e o MDS são a criação de um conselho ou comitê de controle social e a indicação do gestor municipal do programa. A Prefeitura pode criar um novo conselho, aumentando assim o número destes no município, ou utilizar um conselho já existente. Em geral, o órgão responsável por este é a Secretaria Municipal de Assistência Social.

A indicação do gestor municipal do programa é fundamental para estabelecer uma interlocução sistemática entre o município e o MDS. Caberá a esse representante manter um diálogo permanente com o comitê ou conselho.

Segundo o MDS, sobre o controle social é colocado que:

“a formalização da instância de controle social mostra a importância da participação da sociedade, principalmente da comunidade local, no acompanhamento, monitoramento, avaliação e fiscalização da política de transferência de renda e inclusão social” (Site MDS, Programa Bolsa Família- Termo de adesão dos municípios ao Bolsa Família).

Dessa forma é possível a participação e a fiscalização da população nas políticas públicas e uma maior transparência da atuação dos gestores do programa.

Segundo o Guia do Gestor elaborado pelo MDS, a Instância de Controle Social (ICS) é criada na forma de conselho e constituída por pessoas que compartilham a responsabilidade de acompanhar o funcionamento e o desenvolvimento das ações do programa. Deve ser composta paritariamente por representantes do governo e de entidades da sociedade civil, quando existentes de representantes dos conselhos de Segurança Alimentar e da Criança e do Adolescente. Além de contar, também, com representantes dos diversos setores envolvidos no programa (Saúde, Educação e Assistência Social, dentre outros).

As ICS estaduais poderão ajudar as ICS municipais no acompanhamento do cadastramento das famílias, bem como apoiar processos de capacitação, participação social, articulação de Programas Completos, fiscalização, monitoramento e avaliação do programa.

O município tem compromisso com a ICS de assegurar os meios necessários ao exercício das competências da ICS municipal; divulgar periodicamente

informações relativas ao PBF e informar a população local, a existência de tal Instancia de Controle Social.

A gestão do benefício é composta por: inclusão das famílias no programa, bloqueio, desbloqueio, suspensão, cancelamento e reversão de cancelamento do benefício. Tais atividades podem ser realizadas pelos municípios através do Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec) e/ou pela Senarc- nível federal.

O bloqueio consiste no impedimento temporário do saque do benefício. Este pode ser convertido em cancelamento, caso a possível irregularidade seja confirmada. O bloqueio pode acontecer caso averigüe a existência de trabalho infantil na família; se houver indícios de duplicidade cadastral; renda per capita superior à estabelecida; falecimento de toda a família e não-localização da família no endereço informado; se for constatado o acúmulo do benefício do PBF com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); por decisão judicial e; caso não haja o cumprimento das condicionalidades do PBF, observada a legislação vigente.

O desbloqueio acontece quando é verificado que a situação da família foi regularizada. Com este os valores acumulados podem ser sacados até 90 dias no máximo do bloqueio, após este período as parcelas são devolvidas ao MDS.

O benefício é cancelado quando se verifica o trabalho infantil; duplicidade cadastral; renda familiar por pessoa superior à estabelecida; falecimento de toda a família e desligamento voluntário da família. O cancelamento significa a saída definitiva da família (situação acordada pela Portaria MDS nº555, de 11 de novembro de 2005). Ou em situações incomuns que citarei no terceiro capítulo. A reversão de cancelamento do benefício é realizada caso se contate que a família foi suspensa ou teve o benefício cancelado indevidamente.

O sistema informatizado permite o acesso do município a consultas e relatórios sobre os benefícios.

A questão do controle pode se agravar caso as famílias não realizem o recadastramento, pois o benefício é bloqueado.

Quando o benefício é bloqueado gera um grande transtorno para os técnicos da Prefeitura, pois os usuários se dirigem ao local em busca de solução, aumenta assim a demanda.

Um dos casos para o bloqueio é quando falta algum documento da família; uma outra situação é quando a Prefeitura assim que digita as informações e envia

para o MDS, ela não recebe o arquivo retorno, enquanto ela não recebe a situação daquela família fica em pendência.

Existem alguns casos em que ocorre diretamente o cancelamento, como por exemplo, a renda per capita superior a estipulada. Um outro caso, não muito comum, quando o MDS verifica a despesa da família maior que a receita, eles alegam que as despesas não podem ser maior que a receita.

Neste ultimo caso a Prefeitura pode entrar com a reversão de cancelamento, o MDS pode aceitar ou não o pedido.

De acordo com a lei nº 10.836, os papéis e responsabilidades são divididas entre o MDS, o Governo Estadual, a Prefeitura e a Caixa Econômica Federal, esta por sua vez possui um órgão (GISES) responsável pelo suporte técnico às equipes do Programa Bolsa Família, presta acessória aos gestores municipais. Os cursos são oferecidos pelo MDS com apoio dos técnicos da Caixa Econômica Federal e coordenação estadual do programa.

Verificamos que essas responsabilidades nem sempre são cumpridas como estabelecido na Lei, por exemplo, o Governo Federal investe fortemente na divulgação do programa através de propagandas comerciais, cartazes, folderes, etc. Em contrapartida, não consegue informar com rapidez o resultado da análise dos cadastros, quais serão os contemplados nesse processo de elegibilidade, pois, como já comentado, é o MDS que avalia caso por caso e isso exige um certo tempo.

O governo se preocupa em garantir a promoção de seu programa principal, o Programa Bolsa Família, enquanto a população se preocupa com o resultado das informações, pois esperam ansiosamente pelo o benefício.

#### **2.3.4- Integração entre o Peti e o PBF**

A partir deste ano o MDS promove a integração entre o Peti e o Programa Bolsa Família. Tal integração tem por objetivos a ampliação do acesso das famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil aos benefícios de transferência de renda; ampliação das ações sócio-educativas e de convivência para estes; fortalecimento do acompanhamento da frequência à escola e aos serviços de saúde dessas crianças e jovens; a regulação e a melhora no pagamento das bolsas através do cartão magnético e a racionalização da gestão dos dois programas (Guia do Gestor-MDS, 2006).

Primeiramente é necessário incluir todos os beneficiários do Peti no Cadastro Único. As famílias do Peti migradas para o PBF deverão continuar participando das atividades socioeducativas e obedecer as condicionalidades da educação e saúde do Programa Bolsa Família. Caso contrário não será liberado o benefício.

As famílias que possuem crianças e adolescentes em situação de trabalho receberão o valor de apenas um benefício. Caso a família tenha renda per capita mensal igual ou inferior a R\$120 recebe o Programa Bolsa Família, caso for superior a este valor, recebe somente o benefício do Peti.

### **2.3.5- Centralidade na Família**

É importante ressaltar que foi a partir da IV Conferência Nacional da Assistência Social em 2003, que a centralidade na família aparece de forma mais relevante para a assistência social vindo a torna-se uma diretriz, sendo consagrada na Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004.

Primeiramente é importante questionarmos o que se entende por família. Para fins do disposto da Lei que cria o programa e dá outras providências, no art. 2º § 1º, considera-se família,

“a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”.

Através desse conceito de família podemos perceber que o modelo de família hoje se diferencia muito do tradicional, o núcleo familiar não é composto somente pelos pais e filhos, ou seja, por laços co-sangüíneos.

A família pobre é estigmatizada e taxada de desestruturada e desajustada do contexto social. A esta é transferida a responsabilidade pelos problemas sociais. Joana Garcia menciona isso quando afirma que o Estado pouco inclinado com o campo da assistência social repassa para a dimensão privada a gestão dos conflitos que não se originam da família. Afirma, também, que a família deve ser o centro das ações das políticas de assistência social, gerenciadas pelo Poder Público. “Adotar a família como unidade de referência para a ação de uma política pública implica em estabelecer prioridades em uma instância mais complexa que o indivíduo” (GARCIA Joana, UFRJ, mimeo).

Todos nós podemos falar de família, já que estamos nela inseridos. A família é algo cheio de significados afetivos, cognitivos, representações, opiniões. Falar de

família é colocar em pauta nossa identidade. É o nosso espaço mais íntimo de existência. Assim, como afirma Carvalho e Pereira, “a família é, pois, o lugar dos cuidados, da proteção. É o espaço de socialização e da construção de identidades” (1994:5 apud Rosana Morgado).

Apesar da Constituição Federal do Brasil de 1988 declarar em seu artigo 226 que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, verificamos a penalização e a desproteção das famílias brasileiras.

A política de Assistência Social se preocupa em proteger e cuidar da família através de suas ações. Esta política tem a tarefa de favorecer a emancipação de seus membros, dentro do princípio de universalidade, o qual se preocupa com a manutenção e a extensão de direitos, de acordo com as necessidades de cada família.

Os serviços de proteção social, voltados às famílias deverão ser prestados, preferencialmente, em equipamentos próprios dos municípios, como por exemplo, os Centros de Referência da Assistência Social. Os serviços, programas, projetos de atenção aos membros das famílias e indivíduos poderão ser executados em parceria com as entidades não-governamentais de assistência social, integrando a rede de proteção social.

#### **2.3.6- AS mulheres no PBF**

Algo que é marcante no Programa Bolsa Família é a presença das mulheres. Através de um levantamento feito pelo MDS sobre o perfil das famílias que já recebem o benefício foi constatado que 91% dos domicílios têm a mulher como representante legal. Até mesmo porque segundo a lei 10.836, “o titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar” (art.23º). Essa situação deve ocorrer incondicionalmente se existir homem na família ou não.

O benefício é assegurado à mulher como forma de garantir sua melhor utilização, já que como donas-de-casa são elas as responsáveis pelo cuidado e alimentação dos filhos. A ênfase do programa é na criança, mas o benefício é para a família.

O cartão de pagamento é intransferível, ou seja, estará no nome de uma única pessoa, o titular, e com um número fixo, o NIS (número de identificação social). Todo e qualquer problema ou ato relativo ao programa deve ser resolvido

com o NIS. Pode ser realizada a troca do responsável legal em algumas situações, uma delas é em caso de óbito do titular, o procedimento é o seguinte, alguém da família deve levar a cópia da certidão de óbito à Prefeitura, esta enviará para a Caixa Econômica Federal e para o MDS, solicitando o pedido de troca. Se acontecer do titular abandonar o lar, o cônjuge que permanece na família se dirige a Prefeitura relatando o acontecido, a partir disso é feita uma visita domiciliar e então, o pedido da troca. Uma outra situação é que se a criança não estiver mais residindo com o titular, a pessoa responsável por ela atualmente, deve providenciar a guarda provisória e apresentar à Prefeitura.

Os defensores da Renda Básica afirmam que esta seria muito importante para as mulheres, principalmente para àquelas chefes de família que precisam trabalhar<sup>9</sup> tendo que conciliar o trabalho com as atividades familiares. Esta renda seria um meio de independência financeira a toda a mulher, aumentando a liberdade de escolha. Até mesmo porque muitas mães não podem trabalhar, pois não têm com quem deixar seus filhos, já que também não encontram vaga nas creches. Infelizmente algumas mães ainda deixam seus filhos trancados sozinhos em casa para ir a luta do sustento.

#### **2.4- Cidadania x Subalternidade**

É relevante problematizar que existe uma proposta de articulação entre o Programa Bolsa Família e as demais políticas sociais, para promover um sistema de proteção social que ultrapasse a transferência de renda e possibilite a inserção social do cidadão no mercado de trabalho, para que possa subsidiar suas necessidades materiais e de subsistência.

É necessário salientarmos que na sociedade capitalista, segmentos subalternizados “são privados não apenas do consumo de mercadorias e da riqueza social, mas também muitas vezes do conhecimento necessário para compreender a sociedade em que vivem e as circunstâncias em que se encontram”.(Yasbek, 1993:155).

---

<sup>9</sup> Lena Lavinas mostra em seu trabalho “Empregabilidade no Brasil” que a participação feminina no mercado de trabalho tem aumentado de forma linear e praticamente alheia às flutuações da atividade econômica (Sulpicy, 2005: 114).

Essa não apropriação pelos assistidos das políticas sociais como direito, mas sim como um favor concedido pelas instituições incumbidas de prestar assistência, acontece por conta da alienação do usuário que não se percebe como sujeito de direitos, colocando-se nas relações sociais apenas na condição de necessitado.

A participação dos profissionais do Serviço Social também perpassa por essa lógica da subalternidade, na medida em que aqueles que trabalham “na ponta dos serviços” atuam como executores terminais de políticas sociais e, no caso do Programa Bolsa Família, isso é expressivo por se tratar de um programa cujas diretrizes são construídas pelo governo federal e já vêm prontas para serem executadas por tais profissionais. Tal fato acontece da presença de assistentes sociais juntamente com outros profissionais da assistência social trabalhando no MDS na formulação de diretrizes da política de assistência social.

Apesar de que no legal, a Política Nacional de Assistência Social prevê um conjunto articulado de ações que visem a emancipação do usuário. Na prática, a responsabilidade dessas políticas sociais utilizadas pelo Estado é de desenvolver funções adaptadoras de seus usuários à sociedade em que vivem, pretendendo mantê-los usuários conformados com sua condição social, e, dessa forma, submetê-los a permanecerem no seu lugar de pobre, o que reforça a cultura da subalternidade e desestimula o usuário na reivindicação por direitos e sua conseqüente emancipação.

Segundo a lógica do Estado capitalista, principalmente se referindo a um país de capitalismo periférico, como é o caso do Brasil, a cidadania fica comprometida, assim, como a democracia e os direitos sociais.

É nesse sentido que Coutinho afirma que “não é possível compartilhar plena cidadania política e social com o capitalismo” (apud Montañó 1999:52). A contradição não é entre capitalismo e Estado, ao contrário, um é perfeitamente compatível com o outro, especialmente nos momentos de crise, onde um sustenta o outro. Essa contradição se dá entre o capitalismo e a cidadania plena, como afirma Coutinho quanto à ampliação desta que “se choca com a lógica capitalista, porque essa contradição se manifesta como um processo onde o capitalismo resiste, depois é forçado a fazer concessões, sempre instrumentalizando a seu favor” (1997:157).

Por isso, os programas criados pelos governos, assim como o Programa Bolsa Família, possuem critérios de elegibilidade para obtenção do benefício, sendo um deles comprovação da pobreza ou pobreza extrema. Percebemos que tais

critérios entram em embate com a concepção universal de direitos, na medida em que não contemplam todos os usuários que do benefício necessitam.

Para melhor elucidar esta afirmação citamos o exemplo de casos de beneficiários que são cadastrados, seu perfil corresponde ao exigido pelos critérios, porém ainda não foram contemplados pelo benefício.

Diante da exposição a respeito da emancipação dos cidadãos inseridos no debate da articulação entre os programas Bolsa Família e de geração trabalho e renda percebe-se o hiato existente entre a legislação e a prática. A partir do momento que identificamos a não inserção dos usuários nos programas que garantem sua autonomia. Dessa forma, esses ficam limitados aos poucos recursos destinados as políticas de transferência de renda e impossibilitados de consumir os meios necessários para sua subsistência.

Essa não autonomia também se expressa através da inserção de cidadãos no mercado de trabalho que ocorre de forma cada vez mais precarizada. Todavia, a maioria dos usuários se insere no mercado informal, caracterizado por formas cada vez mais subumanas de obtenção de renda para sobrevivência, a exemplo dos catadores de lixo. Na medida em que não há um efetivo investimento para que esse usuário ultrapasse a condição de beneficiário de programas sociais, ocorre, então, um ciclo vicioso no qual haverá um fortalecimento dos critérios de elegibilidade, visto que a população crescerá e os beneficiários existentes não serão emancipados.

A tendência desse processo é de que os usuários sejam submetidos à “cultura da subalternidade”, ou seja, subordinados à lógica da assistência.

## ***2.5 – Inclusão Produtiva – Programa de Geração de Trabalho e Renda***

Um dos compromissos do MDS é atuar no estímulo a criação de postos de trabalho e da promoção da renda, pois a Rede de Proteção Social que está sendo construída no Brasil incentiva a geração de trabalho e renda, numa articulação de parcerias visando o desenvolvimento e a inclusão social com cidadania.

Segundo o MDS são as ações de capacitação, micro crédito, cooperativismo, associativismo e comercialização que podem dar respostas ao estímulo ao desenvolvimento das atividades de trabalho e renda, através da conscientização popular e da intensa mobilização social.

Com certeza essas ações não são suficientes para eliminar o desemprego em todo o país, muito menos, a exclusão social. Mas facilitaria se toda a população



tivesse melhor conhecimento das instituições que oferecem o tipo de serviços de que precisam. É preciso que as pessoas saibam da existência das políticas do governo para reivindicá-las e acessá-las, o problema é que devido à falta de informação e divulgação por parte do governo, a maioria da população desconhece tais ações.

Como já foi comentado, um forte meio de as famílias pobres se emanciparem é através do trabalho, por isso torna-se imprescindível a articulação do Programa Bolsa Família com programas de geração de trabalho e renda, como forma de melhorar a condição de vida dos cidadãos excluídos do mercado formal de trabalho. Daí a importância da implementação e/ou fortalecimento de políticas públicas ligadas à inclusão produtiva, que são ações que investem no desenvolvimento local destinadas às famílias pobres estimulando o empreendedorismo solidário, junto aos demais órgãos de governo, empresas brasileiras e movimentos sociais que possuem redes de solidariedade (Internet- MDS- Guia de Ações de Trabalho e Renda, 2006).

Nesse sentido, o Governo Federal considera o público-alvo do Programa Bolsa Família como prioritário para ações de geração de emprego e renda, tendo em vista promover o desenvolvimento sustentado das famílias, além de fortalecer sua auto-estima e dignidade (Internet- MDS- Guia de ações de trabalho e renda, 2006).

Desde o final do ano de 2005, de acordo com o SUAS, o Governo Federal tem aprovado o financiamento de projetos de inclusão produtiva para estados e municípios através da Política de Assistência Social. São recursos destinados a projetos de inclusão produtiva para famílias com crianças atendidas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), do Serviço de Enfrentamento do Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e à população em situação de rua, dentre outros. O MDS, juntamente com o Fundo das Nações Unidas (Pnud) e universidades federais e comunitárias, estará financiando projetos de inclusão produtiva destinados ao público jovem, priorizando regiões metropolitanas.

“Neste ano, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, o MDS publicou nova portaria estabelecendo critérios para que outros municípios e estados se habilitem a receber recursos (R\$ 11 milhões) do orçamento deste ano. O público-alvo, desta vez, será, prioritariamente, as famílias beneficiárias do Bolsa Família, pessoas com deficiência que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), população em situação de rua,

catadores de material reciclado e adolescentes de 16 anos ou mais e suas famílias”( Osvaldo Russo<sup>10</sup> ).

Para que haja uma integração de ações que potencializam alternativas de inclusão produtiva e geração de trabalho e renda para as famílias beneficiadas pelos programas sociais é necessária a articulação entre a rede de proteção e promoção social, coordenada pelo MDS e a rede de economia solidária, coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Este deveria ser o principal gestor da política de emprego. Infelizmente a maior parte das ações é de capacitação, transferindo, assim, a responsabilidade de arrumar trabalho para o usuário. Nestes programas as pessoas são “preparadas” para uma certa área ou até mais de uma, mas falta política de emprego que proporcione vaga para o número de “capacitados”.

Como já falei, o governo federal tem por objetivos a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento solidário. Existe para isto a parceria com governos dos estados, municípios, instituições não-governamentais. No entanto as ações desenvolvidas não são capazes de reduzir os índices de desemprego, uma vez que a política econômica continua promovendo a desigualdade e a exclusão social. Embora, segundo Balanço dos Programas de Ações do Fome Zero, o governo tem incentivado de diversas formas a inclusão produtiva, através, por exemplo, de apoio a agências de fomento, da articulação das cadeias produtivas, da ampliação da produção, distribuição e consumo dos produtos. Outra ação é o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado<sup>11</sup>e ainda a disponibilização de recursos para instituições de ensino superior implementar projetos de inclusão produtiva para enfrentamento da pobreza, o público-alvo destes projetos serão jovens de 18 a 24 anos, com índices de violência e beneficiários do Programa Bolsa Família (Fome Zero- Balanço dos programas e ações, 2005).

---

<sup>10</sup> Osvaldo Russo é ex-secretário nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fonte retirada da internet.

<sup>11</sup> Programa que financia projetos de empreendedores que atuam por conta própria com um pequeno negócio de comércio, serviço ou produção.

## CAPÍTULO 3

### O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MESQUITA<sup>12</sup>

#### **O Programa Bolsa Família em Mesquita**

---

<sup>12</sup> Município da Baixada Fluminense emancipado em 1999. Possui 41,6 km<sup>2</sup> de área territorial total, segundo dados da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. A população estimada, segundo o IBGE, é de 182.546 habitantes, o que coloca o município na faixa de médio para grande porte.

Este programa foi implementado na Secretaria da Assistência Social e Trabalho no município de Mesquita a partir de 2005, antes desse período o programa era chamado Bolsa escola e a secretaria responsável era da educação.

O programa possui 10.678 famílias cadastradas e 6.351 famílias beneficiárias cadastrados (dados de março de 2006). Existe apenas um pólo deste programa, localizado no bairro Rocha Sobrinho, mesmo endereço onde funciona a secretaria já citada. A equipe técnica é composta por uma assistente social que também é a diretora do programa e por quatro técnicos de atendimento. A sub secretaria também é incluída como técnica de gestão, pois auxilia no desenvolvimento do programa.

Quanto à estrutura física, o programa possui duas salas, uma de atendimento e outra funciona como laboratório de informática (para realização de atividades no computador).

Acompanhei, durante seis meses, o desenvolvimento e o atendimento do Programa Bolsa Família neste local. Lá, percebi o quanto é complicado para uma Prefeitura pequena, como Mesquita, com uma equipe profissional super reduzida, executar o Programa de acordo com as determinações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, como o recadastramento das famílias dentro do prazo e a articulação com outros programas.

Quanto ao recadastramento quero comentar alguns pontos importantes: este tem como uma das finalidades monitorar o Programa, ou seja, “verificar a real situação de vida dos beneficiários e garantir o monitoramento do programa de forma que ele sirva a quem realmente precisa, evitando distorções” (Projeto de Potencialização do Programa Bolsa-Família, SEMAS/Mesquita 2005).

Este monitoramento é essencial para dar transparência aos gastos públicos, e identificar as possíveis distorções a serem corrigidas no decorrer do Programa. Em Mesquita, existe uma estimativa de que 1.200 famílias foram cadastradas de maneira errônea. Por exemplo, constam nos questionários dados como “homens grávidos”, faltam dados da renda familiar, há pessoas cadastradas mais de uma vez com nomes diferentes, etc.

Cumprindo exigências do MDS o recadastramento em Mesquita iniciou em julho de 2005, com a atuação de treze estagiários de serviço social fazendo visitas domiciliares. Embora o município não seja muito extenso, contava apenas com um

carro disponível para a locomoção até as residências dos usuários. Com o passar do tempo a Secretaria percebeu que não conseguiria recadastrar todos os beneficiários, porque com um mês e 18 dias após o início das visitas, foram contabilizados apenas 174 recadastramentos<sup>13</sup>. Diante desse quadro a Secretaria mudou o esquema. Criou postos de atendimento em diversos bairros, com dias específicos para atendimento, e convocou alguns funcionários da própria Secretaria para trabalharem temporareamente nessa função.

Havia uma certa pressa com o recadastramento porque o MDS informou que os cadastros que não fossem atualizados poderiam ser suspensos, como realmente aconteceu. Nesse caso, coube averiguar os motivos.

As dificuldades encontradas no Programa Bolsa Família da Prefeitura de Mesquita são as mais diversas possíveis: Uma delas é que a quantidade de beneficiários que precisa ser entrevistada é muito grande, já que o município é superpopuloso e marcado por traços da pobreza. Grande parte da população busca a assistência social para suprir suas necessidades; A falta de documentos não entregue no momento da entrevista, é um outro problema que se torna mais grave para as pessoas que ainda não os possuem; Depois do cadastro ser preenchido manualmente é preciso digitar todas as informações. Em Mesquita, o número de digitadores é reduzido e o local para armazenar todos os formulários é inadequado.

Uma outra dificuldade no programa é o pequeno número de funcionários, frente a grande demanda nesse departamento. Em julho de 2006 o programa era composto por uma cadastradora manual, quatro estagiárias de Serviço Social da UFRJ, dois digitadores, um recepcionista e a diretora do Departamento de Inclusão Social, que é a assistente social responsável pelo gerenciamento do programa. Essa iniciou no Programa em junho de 2005, sendo nomeada diretora em março de 2006.

A diretora possui carga horária de apenas 20 horas, insuficiente para um programa desta importância e com um público de usuários tão grande<sup>14</sup>. Diante disto, muitas vezes os usuários ficam a disposição do horário da profissional para receber o atendimento, o que gera um certo transtorno no funcionamento do programa, pois muitas situações somente a coordenadora pode resolver. Daí ocorre um acúmulo de demanda e várias reclamações por parte dos usuários.

<sup>13</sup> Segundo relato da estagiária Cinthia Mello sobre avaliação e monitoramento do recadastramento do Programa Bolsa-Família. Apresentado em sala de aula, em 2005, da disciplina de Avaliação e Monitoramento da Escola de Serviço Social.

<sup>14</sup> Em março de 2006, são confirmadas 10.678 famílias cadastradas e 6.351 famílias beneficiárias.

Não estou aqui transferindo a responsabilidade para a coordenadora, mas quero dizer que é de extrema importância a contratação de mais técnicos, inclusive, assistentes sociais. Até mesmo porque outros programas menores da Secretaria, como exemplo, o PAIF, possuem mais de duas assistentes sociais, embora seja exigência do governo do estado para este convênio.

O Programa não possui uma rotina de visitas domiciliares, assim como em outras prefeituras, até mesmo pelo número reduzido de profissionais, mas em caso de grande necessidade conta com as assistentes sociais de outro programa da Secretaria (Promoção Social e Cidadania). Quando a demanda não pertence ao Programa Bolsa Família, as famílias são encaminhadas para este programa o qual realiza atendimento à demanda imediata.

Outro ponto negativo é que a Prefeitura não possui boa estrutura física para o Programa. Espaço adequado com privacidade para entrevistar os usuários; uma sala de espera para aguardarem atendimento; equipamentos em quantidade suficiente, grande parte pertence à outra Secretaria, não há impressora própria, fax nem mesmo telefone para realiza ligações externas, somente para receber. Tais situações atrasam e atrapalham o funcionamento do programa. A estes problemas somam-se os entraves institucionais e da própria política, como deixa claro a diretora do Programa.

Quando estagiava neste campo (no período de agosto a dezembro de 2005) era notória a falta de experiência e capacitação de alguns funcionários responsáveis pela execução do Programa e pelo atendimento os usuários e (não tinham conhecimento dos critérios, das condicionalidades, das regras de funcionamento). A partir de 2006 esses profissionais receberam treinamento e capacitação para atuarem em suas funções. Diante disso nota-se um avanço do programa.

Apesar das dificuldades apontadas, não posso deixar de falar dos pontos positivo. Um deles é que a quantidade de recursos repassados pelo Governo Federal tem um impacto positivo para a região, porque significa que muitas famílias aumentam seu poder de compra e ativam o comércio local. Contudo, pela falta de desenvolvimento do comércio do município parte deste dinheiro é investido nos municípios vizinhos (Nova Iguaçu, Belford-Roxo, Nilópolis). As pessoas consomem e gastam nas cidades mais desenvolvidas.

Um outro ponto é que embora não diminua os índices de exclusão e de pobreza do município, o Programa possibilita que as famílias tenham uma renda

fixa, o que pra elas faz muita diferença. Saber que o dinheiro estará disponível no banco abre a possibilidade de planejar os gastos. Isso não só em Mesquita como em todas as outras prefeituras.

Com a entrada da citada assistente social houve avanços significativos, tanto em questão da articulação com as outras Secretarias, quanto em relação à própria estrutura física. Antes de julho de 2006 esse departamento não possuía uma sala própria para os computadores, os digitadores ficavam no laboratório de informática junto com técnicos de outros programas. Hoje, essa situação está mudada.

Neste ano de 2006 o município realiza um Programa de Habitação de Interesse Social, da Caixa Econômica Federal, que se baseou no CAD Único para definir os critérios de atendimento. Além disso, serão escolhidas através desse cadastro as pessoas que participarão, ou seja, prioritariamente farão parte deste novo programa beneficiários do Programa Bolsa Família.

Os critérios do Programa de Habitação são os seguintes: idosos ou portadores de necessidades especiais, famílias com menor renda per capita, famílias com maior número de dependentes e mulheres responsáveis pelo domicílio.

Ainda segundo a diretora do programa o MDS tem oferecido capacitação aos técnicos administrativos e gestores, através da **GISSES**, órgão que conta com profissionais que aplicam os cursos de capacitação, como já falei anteriormente. O MDS prepara e divulga os cursos, mas estes não possuem um calendário fixo.

Em julho de 2006, no momento em que realizei as entrevistas, a Prefeitura não estava realizando novos cadastramentos, devido a grande quantidade de cadastros bloqueados e/ou cancelados. Situações ocorridas após o recadastramento, que precisavam ser resolvidas. No entanto, recebeu a informação do MDS que deveria continuar incluindo as famílias, porque caso o orçamento seja ampliado, as metas do município também o serão.

### **3.1- O Programa Bolsa Família na visão dos técnicos e usuários**

#### **3.1.1-Técnicos de gestão**

Apesar dos problemas acima elencados e da pouca estrutura o Programa tem funcionado. A Prefeitura tem conseguido cumprir com as exigências do Ministério e solucionar boa parte dos problemas apresentados pelos usuários. Segundo a

diretora, mesmo com o grande número de beneficiários, o município tem conseguido incluir as famílias e cumprir com as condicionalidades. Um bom exemplo é que de todo o estado do Rio de Janeiro apenas oito municípios conseguiram cumprir as condicionalidades de saúde. Mesquita é um deles.

Quanto à emancipação das famílias do Programa, a diretora afirma que a exigência de documentos para a realização do cadastro já é uma forma de se emanciparem, já que aqueles que não os possuíam passaram a tê-los, pois são encaminhados para os tirarem. Com relação à autonomia informa que realmente em termos de Prefeitura, para o montante de usuários do Bolsa Família, são poucas as ações e iniciativas voltadas para a geração de trabalho e renda. Comenta, ainda, que não trabalha diretamente na emancipação dessas famílias, mas que trabalha com encaminhamentos para outros programas existentes na Secretaria de Assistência social e Trabalho. Concretamente possui articulação com outros programas assistenciais tais como, Agente Jovem, PETI e Brasil Alfabetizado.

No momento em que realizei a pesquisa, o Programa Bolsa Família não estava articulado com programas de geração de trabalho e renda. Entretanto, segundo informações de técnicos do Departamento de Trabalho, a maioria dos programas planejados nesta área tinha como referência usuários do Programa Bolsa Família. Por exemplo: Programa Cozinha Comunitária, Centro de Referência da Economia Solidária e o Programa Inclusão Produtiva. Todos co-financiados pelo governo federal. O problema é que estes programas ainda estão em fase de implementação.

Assim que o Programa foi implementado no município de Mesquita havia muitas lacunas que prejudicavam o desenvolvimento e o bom funcionamento do mesmo, como já citado. Até mesmo porque o município é novo e a Secretaria de Assistência Social e Trabalho foi criada em 2003. Segundo entrevista realizada com a subsecretária em agosto de 2006, foi só no final de 2005 que o Programa passou a receber co-financiamento do governo federal para a gestão. Com esses recursos a partir do primeiro semestre de 2006 a Secretaria conseguiu se organizar melhor, aumentando a equipe de funcionários e sua qualificação, “apesar do programa ainda estar em desenvolvimento e precisar de avanços”.

Na Lei 10.836, de 2004, o artigo 4º reza como um dos objetivos básicos do Programa Bolsa Família, “estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza”. Este objetivo ainda não está



sendo cumprido, já que nem todos os usuários têm acesso aos programas que garantiriam esta emancipação. Segundo a Subsecretaria,

"um dos objetivos das famílias estarem se emancipando é através da criação de meios de qualificação dos usuários, completando a escolaridade destes e os incluindo em programas de geração de trabalho e renda, embora não seja possível atingir a todos do Programa" (agosto de 2006).

Ainda segundo a subsecretária, além da informática que já está funcionando, alguns programas de geração de trabalho e renda serão iniciados no segundo semestre de 2006 ou no início de 2007, como: Cozinha Comunitária; Oficina de Costura; Oficina de Confeitaria; Centro de Referência da Economia Solidária. Com estes programas a expectativa é que algumas famílias consigam gerar sua própria renda e, assim, se emanciparem do Programa.

Apesar da articulação que é realizada entre os programas da SEMAS, reconhecendo que tal articulação não dá conta do universo do Programa Bolsa Família, a integração entre programas e serviços também acontece de forma espontânea, já que muitos usuários procuram os serviços independentemente de terem sido encaminhados pelo mesmo.

Infelizmente o município não pode participar de muitos programas federais porque é preciso ter um certo número de habitantes. O Pró- Jovem é um exemplo, pois para participar o município precisa ter mais de 200.000 mil habitantes; a inclusão produtiva para moradores de rua, mais de 300.000 habitantes. Isso, na realidade, é uma contradição porque além do município sofrer com as mazelas da pobreza precisa ter um grande número de habitantes para conseguir recursos de programas sociais.

### **3.1.2-Técnicos de Atendimento**

Ao entrevistar os técnicos de atendimento pude perceber que alguns possuíam pouco conhecimento do Programa. Primeiro porque foram contratados em um momento atípico da Secretaria, onde todos trabalhavam em prol do cadastramento. A contratação nesse momento os desfavoreceu, pois não tiveram oportunidade de ler sobre o Bolsa Família, muito menos fazerem cursos de capacitação. Terminado o cadastramento os técnicos que continuaram têm recebido informações da diretora, sendo essa a possível forma encontrada para capacitá-los.

Se uma das competências e responsabilidades do município é acompanhar o cumprimento das condicionalidades do Programa (Lei 10.836, Capítulo I, seção III), então, faz-se necessário que a equipe tenha conhecimento destas. Pude notar durante a entrevista com os técnicos de atendimento que alguns desconheciam as condicionalidades necessárias para o usuário se manter no Programa. Podemos verificar isso na fala de um deles, que afirmou que “uma das condicionalidades é que o pai deva residir com os filhos”; e de outro que “um dos objetivos é prestar assistência à população carente”. Embora, no geral, seja essa a finalidade, eles não citaram o objetivo do combate à fome, muito menos a emancipação das famílias.

A falta de computador na sala de atendimento é um dos entraves relatado por uma das técnicas de atendimento. Segundo a entrevistada “por causa disso o usuário precisa retorna várias vezes no local para solucionar um problema que poderia ser resolvido em um só atendimento”. Diz ainda que a Prefeitura é muito atrasada, relatando que alguns benefícios estavam bloqueados desde abril de 2006 e somente em julho foi conseguido o Sistema de Gestão de Benefício - Sibec, via internet, que possibilita regularizar as situações de bloqueio. No entanto, esta mesma técnica informa que já foram conquistadas muitas coisas. Hoje o programa possui uma sala com ar condicionado e três computadores (embora emprestados), e os cadastros já são armazenados de forma mais adequada.

### **3.1.3- Usuários**

Realizai seis entrevistas com usuárias. Tais entrevistas me auxiliaram na verificação dos critérios: todas as seis entrevistadas estavam dentro do perfil, possuíam renda per capita inferior a estabelecida, possuíam filhos em idade escolar e cumpriam todas as condicionalidades da educação e da saúde.

Um fato que mostra que não é possível definir o tempo de espera para recebimento do benefício se encontra na situação das entrevistadas. Uma delas esperou mais de três anos, enquanto as outras aguardaram menos de seis meses.

O que mais pesa para o recebimento do benefício é a renda per capita. Quanto menor a renda, maior a possibilidade de tornar-se ser um beneficiário, menor o tempo de espera. Por maior que seja a quantidade de filhos na família,

somente três receberão o valor de R\$15,00 cada, ou seja, mesmo que a família tenha sete crianças com idade escolar, não serão todos a receber.

Muitos usuários não têm noção de seus direitos, consideram o Programa como uma grande ajuda do governo, como uma dádiva divina. Entra em cenário, mais uma vez, a falta de informação, que é mais um direito do cidadão. Sem considerar o Programa como um direito, ficam a mercê do assistencialismo presente em muitos lugares.

De fato existe uma certa mudança na vida desses usuários com o benefício, porque é um dinheiro certo, que antes não possuíam. Uma família que antes tinha apenas um salário mínimo para sete pessoas, por exemplo, passou a receber mais R\$80,00 por mês. Isso, com certeza, faz diferença para ela, como pode ser percebido na fala da entrevistada A: “agora não preciso mais depender da minha sogra pra comprar fralda e leite, porque esse dinheiro dá pra comprar”. Já a usuária B. relata: “com o benefício consegui comprar bastante coisa para meus filhos que antes não tinha condições”.

Indaguei às usuárias sobre os objetivos do programa. Nenhuma delas soube responder. Quando perguntei o que era preciso para se cadastrar e comentei sobre o critério da renda ser de R\$100,00<sup>15</sup> por pessoa, uma delas comentou, “acho errado esse critério porque se a divisão do salário total por número de pessoas der R\$110,00 já não pode ser cadastrada”. Ela considera o valor da renda estipulado pelo Programa baixo e ainda diz: “não dá para uma pessoa viver com só R\$ 100,00”.

A nosso ver, realmente a per capita é baixa, deixa de fora muitas famílias que precisam. No primeiro semestre de 2006 tal renda foi aumentada para R\$120,00. Como já falei anteriormente, se o valor da renda per capita estipulada fosse ainda mais alto, envolveria muitas outras famílias que também precisam de um complemento na renda familiar. A princípio o valor disponível para o Programa não era suficiente para uma per capita mais alta. Isso significaria a inclusão de milhares de famílias. Por outro lado o Programa Bolsa Família não é para ser a única fonte de renda, é uma renda complementar.

Um outro problema encontrado no Programa é a falta de informação quanto à responsabilidade de cada instância, ou seja, o que compete a cada um dos órgãos envolvidos. Os usuários deveriam ter acesso a uma cartilha com orientações sobre o que compete à prefeitura e às outras instâncias de governo. Somente no segundo

---

<sup>15</sup> O valor da renda per capita na época era este.

semestre de 2006 foi elaborado uma cartilha pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contendo tais informações e distribuídas pelas prefeituras.

Há um aumento da demanda na Prefeitura, porque os usuários acham que esta deve resolver todos os problemas do benefício, enquanto algumas situações só podem ser solucionadas ou na Caixa Econômica Federal ou pelo MDS.

Baseado nas entrevistas, percebi que os beneficiários têm conhecimento das condições para permanecerem no Programa, até mesmo porque se não tivessem não teriam como obedecê-las. A fala de uma das entrevistadas aprova as condicionalidades: “deve existir essas condições porque têm muitos pais irresponsáveis que não se preocupam em levar os filhos na escola nem ao posto de Saúde”.

O demorado processo de implementação de programas de geração trabalho e renda no município de Mesquita impede a inserção dos usuários do Programa Bolsa Família nestes e sua autonomia.

O período em que estagiei em Mesquita não acompanhei nenhum caso de pessoas que foram cancelar o benefício voluntariamente por conseguir um emprego. Uma situação como esta é rara, porque as famílias quando aumentam a renda ficam com medo de se desfazerem do benefício, que é certo, e depois virem a precisar.

Os que arrumam trabalho não procuram a Prefeitura para cancelar o benefício porque este, na maioria das vezes, é incerto. A qualquer momento pode ser perdido deixando, assim, o usuário sem um e sem o outro (benefício). Pude vivenciar isso quando fui, em setembro de 2005, realizar uma visita domiciliar a fim de recadastrar uma família. Quando foi feito o cadastro, a usuária informou possuir renda per capita inferior a R\$50,00. No momento da entrevista, com as informações fornecidas, a renda por pessoa foi de R\$120,00. Por causa desse acréscimo de R\$20,00, tive que convocar a titular para assinar um termo de cancelamento. Na época, a renda per capita era de até R\$100,00. Essa estaria, portanto, fora do critério do Programa.

O cancelamento pelo aumento na renda pode ocorrer por via voluntária, ou através de recadastramento, que nada mais é que a atualização dos dados. Essa última forma é mais eficaz. Quando constata irregularidades nos dados fornecidos, os técnicos possuem a autorização de solicitar o cancelamento. Ao mesmo tempo gera uma cruel situação para os técnicos, pois sofrem ao ter que cancelar benefícios de pessoas que ainda precisam. Em sua maioria, as famílias se recusavam a assinar o termo de cancelamento, mas hoje se aparecer no sistema que a renda per

capita é superior a estipulada, automaticamente essa família é excluída. Quando isso acontece, a família procura a Prefeitura para fazer a reclamação, mas esta não pode intervir pelo motivo de a família estar fora do critério.

Uma outra reclamação constante por parte dos usuários é quanto ao valor do benefício, embora a Prefeitura nada possa fazer em relação a isto.

Uma triste situação que acontece no Programa Bolsa Família, e é constantemente mostrada pela mídia, é com relação a tantas famílias que recebem e estão totalmente fora do critério da renda per capita. Famílias que têm recebido o benefício, sem dele necessitar. Mas daí a importância do cadastramento. Melhor seria se o programa tivesse uma grande equipe capaz de realizar visitas domiciliares a todos os beneficiários. Dessa forma seria possível verificar com maior exatidão as fraudes cometidas. Embora isso choque a população, o número de fraudes está dentro da margem de erro de qualquer programa. Como dissertado nessa monografia, não é este o principal problema deste Programa.

---

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

Diante de todos os dados obtidos nessa pesquisa pude perceber as imensas dificuldades do poder local na execução das políticas públicas, principalmente quando o município é recente e pouco desenvolvido.

A política de assistência social é atravessada por uma gama de demandas devido à pobreza e a desigualdade que assolam o país e, principalmente, os municípios mais pobres. A recente criação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS é um avanço no sentido de melhorar o atendimento e o acesso de serviços

para a população, mas ainda insuficiente diante da imensa demanda e dos problemas oriundos da política econômica.

Muitos programas sociais são utilizados por políticos, como forma de conquistar o povo para obtenção de voto. Os usuários possuem uma certa insegurança em relação à continuidade dos programas em épocas de mudança de gestão, em qualquer das instâncias de governo. A população fica a mercê dessa situação que acaba por fragilizar as ações, tornando-as descontinuas.

Mesmo diante das vantagens e das dificuldades que o Programa Bolsa Família possui vejo que é um dos maiores programas federais já criados, com uma enorme quantidade de usuários atendidos. Segundo o MDS o programa atingiu a todos os municípios do país garantindo renda para oito milhões de famílias (internet-2005). A importância e abrangência deste Programa podem ser comprovadas nestas eleições presidenciais. Segundo pesquisas divulgadas pela mídia é na população de mais baixa renda, portanto assistida pelos programas sociais, que está a maioria dos votos do Presidente Lula. Nitidamente identificado como criador do Programa.

Acredito na possibilidade da renda básica para todos ser uma alternativa para diminuir a exclusão social, mas enquanto isso não é concretizado acho importante a execução de programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família, desde que estejam articulados com programas de geração de trabalho e renda. Somente assim possibilitarão aos beneficiários se emanciparem e se desvincularem de tais programas, para que não dependam da assistência social pelo o resto da vida.

O Fome Zero tem se preocupado em incentivar a criação de programas de geração de trabalho e renda em muitos municípios, tendo como público alvo os beneficiários do Programa Bolsa Família. Em Mesquita os programas voltados para essa finalidade ainda estão em processo de implementação. Infelizmente nesse município não conheço nenhuma família desse Programa (de todas que eu recadastrei, aproximadamente 40) que está participando de programas que a possibilite obter renda com seu próprio trabalho.

Penso que seja relevante relatar que estagiei em Mesquita no período de agosto a dezembro de 2005. Fase praticamente inicial da implementação do programa na Secretaria Municipal de Assistência Social, pois antes era responsabilidade da Secretaria da Educação. No entanto, muitas coisas ainda não

eram bem definidas, até mesmo porque o próprio Programa Bolsa Família tinha apenas um ano de criação. Até hoje este tem se desenvolvido gradualmente.

Enfim, vejo que a Prefeitura precisa investir mais em programas de inclusão produtiva, para que possa atingir um número significativo de usuários. Todavia, com a quantidade de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família fica inviável que a Secretaria de Assistência Social e Trabalho desenvolva programas de geração de trabalho e renda com vagas para o universo das famílias cadastradas neste Programa.

Quanto aos objetivos básicos do Programa: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, de educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e; promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (Lei nº10.836, Capítulo I, Art.4º), alguns estão sendo atingidos, como a promoção ao acesso à rede de serviços públicos, que são direitos e ao mesmo tempo deveres, já que buscar esses serviços é condição para permanência no Programa.

O combate à fome é um objetivo que também tem tido resultado. Por menor que seja o benefício, é o pouco que muitos têm para se alimentarem, principalmente os que recebem o valor máximo de R\$95,00. Segundo um comercial do Programa Bolsa Família, transmitido em junho de 2006, por emissora de televisão, três milhões de brasileiros usuários do Programa já saíram da condição de miserável.

Já outros objetivos como a emancipação e autonomia das famílias estão longe de serem alcançados, tanto no município de Mesquita, quanto em outras cidades, não só pelas fragilidades do município, mas pelo contexto político e econômico que marca a política de assistência social e, principalmente a política econômica.

## Referências Bibliográficas

Assistente Social: ética e direitos- Coletânea de Leis e resoluções. 4ª edição, 2003.

BRASIL, Decreto nº5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta Lei nº10.836, de nove de janeiro de 2004, que dispõe sobre o Programa Bolsa Família.

I Conferencia Nacional de Assistência Social-caderno de texto. Brasília: 1995

COUTINHO, C.N. *Notas sobre cidadania e modernidade. In: Praia Vermelha: estudos de política e Teoria Social* vol. 1, nº 1, 1º sem. 1997. Rio de Janeiro, UFRJ, 1997, p. 145 - 165.

FLEURY, S. M. T. "A assistência na Previdência Social- Uma Política Marginal"; In Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 1991, pp.43-54.

GARCIA, Joana. A família como referência central da política da assistência social. Rio de Janeiro, UFRJ-1994, apud Rosana Morgado, mimeo.

Guia do Gestor. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2006.

Manual para apresentação de Propostas-2006- Apoio ao Poder Público para construção Habitacional para Famílias de Baixa renda.

MONTAÑO, Carlos. "Das 'lógicas do Estado' às 'lógicas da sociedade civil': Estado e 'terceiro setor' em questão". In Revista Serviço Social e sociedade, nº59. SP, Cortez, 1999.

Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

RAMOS, Maria Helena Rauta. Poder local e acumulação capitalista na era da globalização. In: *Praia Vermelha: estudos de política e Teoria Social* vol. 1, nº 1, 1º sem. 1997. Rio de Janeiro, UFRJ, 1997, p. 75 - 122.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org). Renda Mínima e Reestruturação Produtiva. São Paulo, Cortez, 1997.



SPOSATI, Aldaíza----- . In: Os Direitos (dos desassistidos) sociais. 2ª edição. São Paulo, Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_, A. Assistência X Assistencialismo X Assistência Social. I Conferencia Nacional de Assistência Social, Brasília, novembro de 1995, p.27.

\_\_\_\_\_, A. Renda Mínima e Crise Mundial - Saída ou agravamento (org). Cortez Ed., 173pp, 1997.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. SP, Cortez Ed. In: Questões de nossa época, nº78, 2000.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda de Cidadania: a saída é pela porta. São Paulo, Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

YASBECK, Maria Carmelita. Classes Subalternas e Assistência Social, 2ª edição, SP, Cortez, 1993.

## Hemerografia

Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia>  
Acessado em: 10 de março de 2006.

Fome Zero. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programafomezero>. Acessado em: 10 de março.

<http://www.espacoacademico.com.br>. Acessado em: 14 de maio.

Guia de ações de trabalho e renda. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/> geração de trabalho e renda /guia. Acessado em: 15 de julho de 2006.

Fundo Nacional de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/institucional/fundo-nacional-de-assistencia-social-fnas>.  
Acessado em: 20 de agosto de 2006.