

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

Cíntia Florence Nunes

**AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL:
DISCUTINDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Santa Maria, RS

2015

Cíntia Florence Nunes

**AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: DISCUTINDO O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Bacharel em Serviço Social**.

Orientadora: Prof^a Dra. Laura Regina da Silva Câmara Maurício da Fonseca

Santa Maria, RS

2015

Cíntia Florence Nunes

**AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: DISCUTINDO O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Serviço Social, da
Universidade Federal de Santa Maria
(UFSM, RS), como requisito parcial para a
obtenção do grau de **Bacharel em Serviço
Social**.

Aprovado em 11 de dezembro de 2015:

Laura Regina da Silva Câmara Maurício da Fonseca, Dr.
(Presidente/Orientador)

Cássia Engres Mocelin, Ms. (UFSM)

Santa Maria, RS

2015

DEDICATÓRIA

*À Lídia, minha mãe, pela mulher incrível que és.
Às mulheres e homens que resistem e insistem em construir
um mundo melhor.*

AGRADECIMENTOS

A toda minha família, em especial a meus pais e a meus avós que sempre me incentivaram em meus estudos e, mesmo não compreendendo minhas escolhas, estiveram comigo.

Ao meu tio Cláudio (*in memoriam*), com quem pude compartilhar as inquietações do início da minha graduação e a meu avô Rony (*in memoriam*), pelo café-preto da tarde e por ter me ensinado o valor da humildade com as pessoas e com a natureza. Suas ausências são sentidas e a saudade que fica é fruto dos momentos bons que vivemos juntos.

Ao professor Cristiano Bernardes que, em suas aulas de filosofia no ensino médio, me estimulou a pensar o mundo de maneira crítica.

À professora Caroline, pela oportunidade que tive de ter trabalhado junto à economia solidária e pelo carinho de sempre.

À professora Laura, pela paciência na construção deste trabalho e pelas reflexões feministas compartilhadas ao longo deste ano.

À professora Cássia, pela atenção e por ter aceitado o convite para estar na minha banca.

À Rafaela e à Carina, que me possibilitaram a oportunidade de ser estagiária no CRAS Leste e dividiram comigo os desafios da atuação profissional.

Aos estudantes que lutaram e seguem lutando pelo direito à moradia, porque ter morado na Casa do Estudante durante estes últimos cinco anos me fez entender o significado da palavra união.

À Bruna e à Adriele, minhas colegas maravilhosas de curso, de casa, de militância e de vida. Gratidão pelas discussões infinitas, o carinho e tudo que construímos em nossa militância. A revolução será feminista, ou não será!

À Sabine e à Bruna, que me acolheram no três-quatro e com quem dividi, nos dois últimos anos, as bagunças no apartamento, lágrimas e muitos sorrisos.

A toda galera com quem militei no DCE UFSM e no Diretório Acadêmico do Serviço Social, por não aceitarem o mito da meritocracia em uma sociedade tão desigual e lutarem por um projeto de universidade pública, gratuita, democrática e popular.

Às companheiras da Marcha Mundial de Mulheres e do Núcleo Marias da Silva de Santa Maria. Seguiremos em marcha até que todas sejamos livres!

A todos os estudantes e educadores do Pré-Universitário Popular Alternativa, com os quais compartilhei nesse ano os desafios de construir uma educação crítica e popular e, em especial ao William, meu companheiro nas aulas de sociologia.

Por fim, e não menos importante, agradeço à Universidade Pública, sustentada pelo suor dos trabalhadores e das trabalhadoras, a quem espero contribuir com o conhecimento adquirido.

*“[...] Nascemos negros, nordestinos, nisseis, índios,
mulheres, mulatas, meninas de todas as cores,
filhos, netos de italianos, alemães, árabes, judeus,
portugueses, espanhóis, poloneses, tantos...
Nascemos assim, desiguais, como todos os sonhos humanos.
Fomos batizados na pia, na água dos rios, nos terreiros.
Fomos, ao nascer, condenados a amar a diferença.
A amar os diferentes.
Viemos da margem.
Somos a anti-sinfonia
que estorna da estreita pauta da melodia.
Não cabemos dentro da moldura...
Somos dilacerados como todos os filhos da paixão.*

*[...] Queremos um país onde não se matem crianças
que escaparam do frio, da fome, da cola de sapateiro.
Onde os filhos da margem tenham direito à terra,
ao trabalho, ao pão, ao canto, à dança,
às histórias que povoam nossa imaginação,
às raízes da nossa alegria.
Aprendemos que a construção do Brasil
não será obra apenas de nossas mãos.
Nosso retrato futuro resultará
da desencontrada multiplicação
dos sonhos que desatamos.”*

(Os filhos da paixão. Pedro Tierra, 1994.)

RESUMO

AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: DISCUTINDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

AUTORA: Cíntia Florence Nunes

ORIENTADORA: Dra. Laura Regina da Silva Câmara Maurício da Fonseca

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo geral entender como as políticas sociais de enfrentando à pobreza podem ser compreendidas no contexto atual. Nesse sentido, optou-se pelo estudo do Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, que se constitui enquanto uma política de transferência de renda e visa o combate à pobreza e extrema pobreza. Atualmente, o Bolsa Família se configura com um dos programas de maior expressividade no âmbito da assistência social. O despertar para o tema se deu a partir do estágio curricular supervisionado, realizado junto ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) na região leste de Santa Maria, no ano de 2014, onde a grande maioria da população usuária deste serviço era beneficiária do Programa. Este trabalho trata-se de uma pesquisa bibliográfica, que prioriza a abordagem qualitativa e que tem por base o materialismo histórico dialético. Desse modo, verificou-se que o Programa Bolsa Família representa um avanço do ponto de vista das demais políticas de transferência de renda implementadas nos anos 90, as quais eram expressas de maneira fragmentada. Todavia, o PBF tem em sua gênese a influência da perspectiva neoliberal que mesmo tirando milhões de brasileiros da extrema miséria, reforça as condicionalidades exigidas às famílias e a dimensão assistencialista, focalizada e seletiva das políticas de assistência social. Portanto, cabe ao Serviço Social uma reflexão crítica e propositiva frente aos programas de transferência de renda condicionada, a fim de não se tornar um mero agente técnico executor das políticas sociais, mas atuar de maneira a garantir o compromisso ético político da profissão, expresso em seu Código de Ética, com a classe trabalhadora.

Palavras-chave: Políticas Sociais. Programa de Transferência de Renda. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

INCOME TRANSFER POLICIES IN BRAZIL: DISCUSSING THE BOLSA FAMÍLIA (FAMILY ALLOWANCE) PROGRAM

AUTHORESS: Cíntia Florence Nunes

ADVISOR: Dra. Laura Regina da Silva Câmara Maurício da Fonseca

This Final Work for the Undergratuation has as the general objective to understand how the social policies of facing poverty can be understood in the present context. In this sense, the Bolsa Família (Family Allowance) Program (BFP)'s study was opted. It was created in 2003, is constituted as an income transfer policy and aims to combat poverty and extreme poverty. Currently, Bolsa Família is configured with one of the most expressive programs under social assistance. The awakening to the issue took place from supervised traineeship, conducted by the Social Assistance Reference Center (CRAS) in the eastern region of Santa Maria, in 2014, where the vast majority of the user population of this service was beneficiary of the Program. This work is a literature search, which prioritizes the qualitative approach and it is based on historical dialectical materialism. Thus, it was found that the Bolsa Família Program is a step forward from the point of view of other income transfer policies implemented in the 90s, which were expressed in a fragmented way. However, the BFP has in its genesis the influence of neo-liberal perspective that even lifting millions of Brazilians out of extreme poverty, strengthens the conditionalities required to the families and the welfare dimension, focused and selective of social assistance policies. So, it is up to the Social Service a critical and purposeful reflection front of the conditional cash transfer programs, in order to it doesn't become a mere technical agent executor of social policies, but act in ways to ensure political ethical commitment of the profession, expressed in its Code of Ethics, with the working class.

Keywords: Social Policies. Cash Transfer Program. Bolsa Família (Family Allowance) Program.

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	CONSIDERAÇÕES SOBRE A ELABORAÇÃO DO TRABALHO	13
3	O SERVIÇO SOCIAL E A QUESTÃO SOCIAL	18
4	POLÍTICAS SOCIAIS NO ENFRENTAMENTO A QUESTÃO SOCIAL	21
4.1	O AGRAVAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO.....	21
4.2	BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS A PARTIR DO SEGUNDO PÓS-GUERRA.....	24
4.3	ASPECTOS DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	32
5	AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: DISCUTINDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	37
5.1	OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.....	37
5.2	CARACTERIZANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	40
5.3	PROBLEMATIZANDO ALGUMAS QUESTÕES REFERENTE AO PBF.....	42
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
	ANEXOS	52

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema desse Trabalho de Conclusão de Curso se deu através de minha inserção no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) na região leste de Santa Maria durante meu estágio curricular obrigatório. Durante esse período tive contato com a realidade de extrema pobreza que marca a vida da maioria dos usuários desse serviço, bem como, uma série de políticas e programas direcionados a essa população.

Diversas questões ao longo do estágio me incomodavam enquanto futura profissional e principalmente, a maneira como a política de assistência social vem sendo implementada frente a população usuária. A prevalência dos programas de transferência de renda e, em especial, o Programa Bolsa Família (PBF), era algo que deveras me inquietava. Mesmo sendo um Programa importante às famílias que o recebem, este não se mostra suficiente à superação da situação de pobreza em que muitas famílias vivem.

Dessa maneira, o objetivo geral desse trabalho é entender como as políticas sociais de enfrentando à pobreza podem ser compreendidas no contexto atual, priorizando o estudo acerca do Programa Bolsa Família. A opção em estudar o PBF refere-se tanto ao fato dele ser um dos programas que visa combater a pobreza e à extrema pobreza, como também, pela maioria dos usuários do CRAS serem beneficiários do Programa ou já terem sido beneficiados por ele. O PBF foi criado em 2003 e se configura na atualidade como um dos programas de maior expressividade na agenda pública brasileira voltado à política social.

Para o desenvolvimento desse trabalho, buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica, de caráter qualitativo. Esta por sua vez, teve como referência o materialismo histórico dialético. Conforme Prates (2004), é por meio dessa perspectiva que se é possível “a pesquisa intrinsecamente relacionada e direcionada para a realidade social e para as ações concretas com vistas à sua transformação” (PRATES, 2004, p. 124).

Esse trabalho é constituído por quatro capítulos, além desta introdução e as considerações finais do estudo. No primeiro é abordado a metodologia desenvolvida para a realização deste trabalho. No segundo capítulo é desenvolvido o debate sobre o serviço social e a “questão social”, compreendida como expressão do processo de produção capitalista. No terceiro capítulo é apresentado um breve

histórico caracterizando as políticas sociais frente ao agravamento da questão social, com a delimitação do segundo pós guerra em âmbito mundial e a Política de Assistência Social no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. No último capítulo, é desenvolvido a trajetória dos Programas de Transferência de Renda no Sistema de Proteção Social no Brasil, dando destaque para o Programa Bolsa Família ao problematizar algumas questões centrais à luz da bibliografia consultada.

Em virtude dos aspectos analisados ao longo do trabalho, são apresentadas na última seção as considerações finais desse trabalho, as quais não tem a pretensão de esgotar o debate, mas sim, de contribuir para reflexões futuras a respeito da temática.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ELABORAÇÃO DO TRABALHO

O despertar para o tema que é desenvolvido neste trabalho se deu a partir do estágio curricular supervisionado, realizado junto ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) na região leste de Santa Maria, no ano de 2014.

O CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada, responsável pela organização e oferta dos serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade social dos municípios. É ainda considerado a porta de entrada aos serviços do SUAS, uma vez que encontra-se nos territórios de vulnerabilidade e risco social e se aproxima da população, internalizando dois aspectos basilares do SUAS: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização. (BRASIL, 2008)

Ao executar os serviços de proteção social básica, o CRAS também organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais no seu respectivo território a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como promove o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais de forma a romper com o ciclo de exclusão social.

Nesse sentido, a atuação do assistente social nesse locus profissional ocorre junto a populações em situação de vulnerabilidade social. Nesse contexto, foi a partir das inquietações, enquanto estagiária de serviço social, que se deu o desenvolvimento deste Trabalho de Conclusão de Curso. O Trabalho de Conclusão de Curso, segundo as Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) de 1996, constitui-se de uma exigência curricular para obtenção do diploma em Serviço Social. Este deve ser entendido como a expressão e síntese da totalidade da formação profissional, no qual “o aluno sistematiza o conhecimento resultante de um processo investigativo, originário de uma indagação teórica, preferencialmente gerada a partir da prática do estágio no decorrer do curso”. (ABEPSS, 1996)

Desse modo, o presente trabalho tem por objetivo geral buscar entender como as políticas sociais de enfrentando à pobreza podem ser compreendidas no contexto atual. Optou-se pelo estudo do Programa Bolsa Família, de transferência direta de renda, uma vez que este tem como objetivo o enfrentamento à pobreza e extrema pobreza e é um dos programas com maior expressividade no âmbito da

assistência social atualmente, cuja população usuária do CRAS é, ou foi, em sua maioria, beneficiária do Programa.

Frente a estas questões, buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica a fim de compreender as políticas sociais de enfrentando à pobreza no contexto atual, a partir das políticas de transferência de renda no Brasil e, de maneira mais específica, o Programa Bolsa Família.

Este estudo prioriza, pois, a abordagem qualitativa sobre o tema, tendo por base o materialismo histórico dialético. Segundo Minayo (2003), o objeto de pesquisa das ciências sociais sempre é histórico. Por isso, é preciso compreendê-lo em sua especificidade própria, a partir de um determinado espaço e da formação social específica, em constante interação entre a realidade e o movimento da sociedade. Da mesma maneira, a autora afirma que este objeto é essencialmente qualitativo, implicando, portanto, em uma escolha de pesquisa qualitativa, por esta responder:

a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2003, p. 21 - 22)

Para a autora não há uma relação de oposição entre o conjunto de dados qualitativos versus quantitativos, mas sim, que estes se complementam uma vez que apreendem a realidade na qual interagem de forma dinâmica. Todavia, enquanto os dados quantitativos se ocupam apenas do visível e concreto, a pesquisa qualitativa aprofunda-se na dimensão das relações humanas e seus impactos na vida social.

Outro aspecto apontado por Minayo (2003) é o fato da pesquisa em ciências sociais ser “intrínseca e extrinsecamente ideológica” (p. 14). Dessa maneira, a autora defende que a visão de mundo do pesquisador e o campo de estudos sempre implicam no processo de conhecimento, desde sua concepção até os resultados e sua aplicação.

Nesse sentido, a lente que orienta o desenvolvimento deste trabalho tem por base o materialismo histórico dialético. Este por sua vez, tem Karl Marx (1818 - 1883) e Friedrich Engels (1820 - 1895) como seus principais pensadores e objetiva desvelar a vinculação entre a unidade e a totalidade, observando, através da historicidade, o movimento das contradições existentes nos fenômenos e processos

sociais. Para Gadotti (1995), a dialética a partir desses pensadores adquire um status filosófico e científico, com materialismo dialético e do materialismo histórico respectivamente. O autor afirma que Marx ultrapassa o idealismo de Friedrich Hegel (1770 - 1831) ao propor um realismo materialista a partir da produção social da vida.

Gadotti (1995) referindo-se a Marx, afirma que:

Para ele não existem fatos em si, como quer fazer crer o empiricismo, que se deixariam examinar de maneira neutra, desligados do processo histórico-econômico, psicológico e político da humanidade. Não é a consciência humana, como sustenta o idealismo, nem a pura realidade, como sustenta o empiricismo, mas é o próprio homem que figura como se produzindo-se a si mesmo, pela sua própria atividade, pela sua maneira de viver, isto é, pelo modo de produção de sua vida material. A condição para que o homem se torne homem - porque ele não é, ele se torna - é o trabalho. (GADOTTI, 1995, p. 99)

Desse modo, a dialética se constitui de alguns princípios centrais, sendo eles: a historicidade, a contradição e a totalidade. Com relação à historicidade, pode-se apreender o movimento e a transição dos sujeitos, dos objetos, dos fenômenos e dos processos sociais que constituem a realidade. A historicidade demonstra que o movimento e as transformações, na realidade, são processuais e contínuos. A partir desta categoria, o homem é caracterizado como ser social e histórico, que é determinado por contextos econômicos, políticos, sociais, ideológicos anteriores a ele. Nesse sentido, Marx (2006) afirma que

os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. (MARX, 2006, p. 15)

O homem também é entendido como sujeito capaz de realizar as transformações na história, impulsionado pela contradição existente no modo de produção capitalista a partir da perspectiva da totalidade, que é própria da constituição do real. A totalidade é composta, então, por todas as partes da realidade, dos fenômenos, objetos e processos sociais, não existindo um fenômeno social que não implique na relação com outros fenômenos. Com o estabelecimento da relação entre o todo e as partes, apreende-se a totalidade. Segundo Konder (2006) a totalidade é considerada mais do que a soma das partes que a constitui, devendo ser compreendida como um todo estruturado, dialético, no qual um fato ou parte do real pode ser compreendido.

Por fim, a contradição é uma das categorias fundamentais à dialética, pois é a partir dela que se impulsiona o movimento do real. Assim, além desta categoria interpretar a realidade, ela também refere-se ao desenvolvimento dos processos sociais. A contradição sempre expressa uma relação de conflito no vir a ser do real. É destruidora, mas também criadora, pois determina a transposição do conflito, e um depende do outro para sua existência e superação. Como exemplo, menciona-se o modo de produção capitalista em relação ao modo de produção socialista; a superação existiria no momento em que a divisão social do trabalho e as classes sociais fossem eliminadas.

Nesse sentido, o caminho percorrido para o desenvolvimento deste trabalho foi por meio da pesquisa bibliográfica. Por meio desta, é possível um amplo alcance de informações, as quais permitem a utilização de dados dispersos em diversas publicações, auxiliando na definição de um quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto. (GIL, 1994 apud LIMA, MIOTO, 2007, p. 40)

Dessa maneira, é necessário, segundo Lima e Mioto (2007), a adoção de critérios que delimitem o universo do estudo para a seleção dos materiais. Para a realização deste estudo, buscou-se delimitar três categorias fundamentais para a seleção dos materiais: serviço social, questão social e política social. Para além destas categoriais, priorizou-se as obras de autores que compartilham da teoria social crítica no campo do serviço social, como Marilda Iamamoto, José Paulo Netto, Potyara Pereira, Elaine Behring, Ivanete Boschetti, Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yasbek entre outros.

Após esta etapa, realizou-se inicialmente a leitura exploratória das obras, passando por uma leitura mais seletiva e reflexiva. Nesse sentido, Lima e Mioto (2007) apontam que a principal técnica da pesquisa bibliográfica é a leitura, pois é por meio dela que se identificam as informações e os dados contidos no material selecionado, bem como se verifica as relações existentes entre eles, a fim de analisar sua consistência. Desse modo, a partir das leituras realizadas, elaborou-se um fichamento das obras selecionadas para consulta pessoal, contendo a identificação e caracterização da obra, bem como suas contribuições para o objetivo deste estudo.

Posteriormente, foi realizada uma leitura interpretativa do Programa Bolsa Família à luz da bibliografia escolhida, que conforme Lima e Mioto (2007):

é o momento mais complexo e tem por objetivo relacionar as ideias expressas na obra com o problema para o qual se busca resposta. Implica na interpretação das ideias do autor, acompanhada de uma interrelação destas com o propósito do pesquisador. Requer um exercício de associação de ideias, transferência de situações, comparação de propósitos, liberdade de pensar e capacidade de criar. O critério norteador nesse momento é o próprio pesquisador. (LIMA, MIOTO, 2007, p. 41)

Nesse sentido, foi imprescindível a leitura das obras escolhidas a partir da teoria social crítica no âmbito do serviço social, uma vez que a forma como as políticas sociais vêm se estruturando no contexto atual reflete na atuação profissional. Para além da contribuição teórica, também foi de grande importância a realização do estágio curricular obrigatório com assistentes sociais críticas que, enquanto supervisoras de campo, auxiliaram em reflexões além do imediatismo do cotidiano, bem como as discussões realizadas com a professora orientadora deste trabalho.

Por fim, compartilho do pensamento do educador Paulo Freire (1981) que afirma que “leitura do mundo precede a leitura da palavra”, entretanto, ao sair do mundo, a palavra pode ir além e “se for capaz de escrever minha palavra estarei, de certa forma transformando o mundo. O ato de ler o mundo implica uma leitura dentro e fora de mim. Implica na relação que eu tenho com esse mundo”.

Desse modo, não tenho a pretensão de situar-me no campo de uma suposta neutralidade, trazendo nesse trabalho uma visão de mundo a partir das experiências vividas tanto no espaço acadêmico, profissional e de militância.

Compreendo também os limites das reflexões aqui expostas, não tendo a pretensão de esgotar o debate sobre a temática, bem como sua relevância ao serviço social. Dessa maneira, no próximo capítulo será abordada a relação do serviço social com as manifestações da questão social, compreendendo esta última enquanto objeto de trabalho do assistente social.

3 O SERVIÇO SOCIAL E A QUESTÃO SOCIAL

Conforme Yasbek (2009), o serviço social brasileiro contém, em sua gênese, o ideário humanista católico, conferindo à profissão uma abordagem da questão social como um problema moral e religioso. Entretanto, a partir da década de 1940, a profissão terá a influência do serviço social norte americano, permeado pelo caráter conservador da teoria social positivista. Isso porque, segundo a autora, com uma maior intervenção do Estado ao implementar as políticas sociais¹, demandava-se profissionais melhores qualificados. Configurando-se enquanto um processo de modernização na profissão, se exigia um profissional técnico, que encontrava suporte na matriz positivista e funcionalista. O método de trabalho ocorria através de propostas de trabalho ajustadoras, direcionadas aos indivíduos de maneira objetiva e imediata. Portanto, a tecnificação da profissão foi acompanhada de uma crescente burocratização. (YASBEK, 2009)

Nesse sentido, Iamamoto e Carvalho (2011) afirmam que:

[...]o Assistente Social é chamado a constituir-se no “moderno filantropo da era do capital”. Essa imagem do Assistente Social não é alheia ao Estado. Se ela tem sua origem confessional da profissão em suas íntimas relações com a necessidade de racionalização das atividades filantrópicas, pode ser encarada, também, como uma extensão da imagem com que o Estado tende a se apresentar para o conjunto da sociedade. O Estado aparece como o bem-feitor, voltado precipuamente para o bem-estar dos cidadãos, guardião da justiça e da paz social, detentor de uma ética e de uma vontade supra-classes, representante dos interesses gerais da sociedade; o Estado tecnicamente armado para administrar os conflitos e problemas sociais, a serviço do povo. O Serviço Social, ao ser incorporado no aparato do Estado, tende a reproduzir, em sua prática, não só o paternalismo autoritário estatal ante a classe trabalhadora, mas também o discurso do Estado, expressão da ideologia dos governantes. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011, p. 126)

Porém, a partir da década de 60, a perspectiva positivista começa a ser questionada. Esses questionamentos são fruto de um amplo movimento de revisão do projeto profissional, com o apontamento da necessidade do comprometimento com as classes subalternas. Contudo, esse período, marcado pela ascensão de ditaduras militares no Brasil e no conjunto da América Latina, terá rebatimentos na categoria profissional com um novo projeto técnico e modernizador, no qual os Congressos de Araxá e Teresópolis são expressão. (YASBEK, 2009)

¹ No período entre 1930 e 1945, Getúlio Vargas esteve na Presidência da República, onde seu governo, segundo Couto (2010), “investiu na formulação de legislações que foram delineando uma política baseada na proposta de um Estado social autoritário que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista” (COUTO, 2010, p. 96)

Esse período acabou ficando conhecido como Movimento de Reconceituação do Serviço Social, que, segundo Yasbek (2009), teve vertentes de análises em disputa, tendo em vista o futuro projeto da profissão, que são:

- 1) vertente modernizadora: com abordagens estruturalistas, funcionalistas e mais tarde sistêmicas (positivistas), voltadas para uma modernização conversadora e partindo das premissas de eficiência e eficácia para a intervenção profissional e produção teórica;
- 2) vertente inspirada na fenomenologia: dirigida ao sujeito e suas vivências, que emerge como metodologia dialógica, com a visão da pessoa e da comunidade. Para Netto (1994 apud Yasbek, 2009) essa vertente significa uma reatualização do conservadorismo do início da profissão;
- 3) vertente marxista: que remete a profissão a sua inserção na sociedade de classes e num primeiro momento, aproxima-se do pensamento marxista ser diretamente nas leituras da obras de Marx.

Conforme a autora Yasbek (2009), mesmo com um referencial marxista bastante reducionista de manuais, foi a partir desta última vertente que se inicia um processo de ruptura com o serviço social tradicional. Com essa perspectiva, a profissão questiona sua prática institucional e seus objetivos, acabando por se aproximar dos movimentos sociais. Nessa direção, é no início dos anos 80 que a teoria social crítica se efetiva na categoria profissional, tratando de apreender de maneira dialética a realidade a partir do movimento contraditório da sociedade capitalista. (YASBEK, 2009)

Dessa maneira, Iamamoto e Carvalho (2011a) afirmam, em seu livro publicado em 1982, que o serviço social está inserido na divisão social e técnica do trabalho e em seu processo de reprodução das relações sociais.

As condições que peculiarizam o exercício profissional são uma caracterização da dinâmica das relações sociais vigentes na sociedade, em determinadas conjunturas históricas. Como as classes sociais fundamentais e suas personagens só existem em relação, pela mútua mediação entre elas, a atuação do Assistente Social é necessariamente polarizada pelos interesses de tais classes, tendendo a ser cooptada por aqueles que tem uma posição dominante. Reproduz também, pela mesma atividade, interesses contrapostos que convivem em tensão. Responde tanto a demandas do capital como do trabalho e só pode fortalecer um ou outro polo pela mediação de seu oposto. Participa tanto dos mecanismos de dominação e exploração, como ao mesmo tempo e pela mesma atividade, da resposta às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e da reprodução do antagonismo nesses interesses sociais, reforçando as contradições que constituem o móvel básico da história. A partir dessa

compreensão é que se pode estabelecer uma estratégia profissional e política, para fortalecer as metas do capital ou do trabalho, mas não pode excluí-las do contexto da prática profissional, visto que as classes só existem inter-relacionadas” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011, p. 81 - 82)

Essa compreensão implicará diretamente na atuação profissional. Ao afirmar ser uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, o serviço social tem na questão social a base para justificar esse tipo de especialização do profissional. A questão social é compreendida como o produto das relações de conflito entre capital e trabalho, ou ainda, das relações de exploração do capital sobre o trabalho. Nessa perspectiva, o assistente social desenvolve o processo de trabalho nas contradições do modo de produção capitalista que, segundo Marx e Engels (2006), está

“[...] relacionado com a apropriação dos meios de produção pelos capitalistas, bem como as relações sociais existentes entre os sujeitos que vendem (trabalhadores) e compram (capitalistas) a força de trabalho, visando à acumulação e centralização de capital” (MARX, ENGELS; 2006, p. 18).

Dessa maneira, Iamamoto (2011) afirma que a matéria-prima do assistente social se encontra no âmbito da questão social em suas múltiplas manifestações que se expressam na pobreza, na violência, na saúde, nas relações de gênero e outras, as quais são vivenciadas pelos sujeitos no cotidiano e refletem ações e pensamentos. Ademais, a autora acrescenta que a questão social, “sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem” (IAMAMOTO, 2011, p. 28).

É em meio a estas tensões da vida social que trabalham os assistentes sociais. Segundo Iamamoto (2012), é fundamental que os assistentes sociais compreendam as novas mediações pelas quais se expressa a questão social na atualidade, pois, mesmo não se tratando de um fenômeno recente, na contemporaneidade, “se reproduz sob novas mediações históricas e, ao mesmo tempo, assume inéditas expressões espreiadas em todas as dimensões da vida em sociedade” (IAMAMOTO, 2012, p. 161).

Portanto, os assistentes sociais atuam em um terreno de diferentes interesses e até mesmo antagônicos, tendo na questão social seu objeto de trabalho. Frente a isso, no próximo capítulo serão discutidas as atribuições das políticas sociais enquanto mecanismos de contenção e enfrentamento à questão social no capitalismo.

4 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO ENFRENTAMENTO A QUESTÃO SOCIAL

4.1 O AGRAVAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO

Conforme Behring e Boschetti (2011), ao se estudar a política social, não se deve deixar guiar por análises meramente descritivas, valorizando um demasiado número de dados que não falam por si, com forte influência funcionalista. Da mesma maneira, as análises prescritivas apresentam dificuldade, uma vez que privilegiam reflexões de como deveria ser a política social e não como ela realmente é acarretando em um não aprofundamento do estudo e, conseqüentemente, a não formulação de estratégias consistentes.

Segundo as autoras, é a partir da perspectiva crítico-dialética que melhor se pode realizar uma abordagem da política social, a fim de se evitar visões unilaterais, funcionalistas, idealistas e mesmo a-históricas. As análises das políticas sociais devem considerar as diversas manifestações e dimensões em que estão inseridas. Do ponto de vista histórico, faz-se necessário compreender o surgimento das políticas sociais aliado às expressões da questão social; do ponto de vista econômico, compreender o grau do desenvolvimento do capitalismo e seus efeitos na vida da classe trabalhadora; e por fim, do ponto de vista político e cultural, compreender a correlação de forças entre as classes sociais, bem como o papel do Estado na regulamentação das políticas sociais.

Portanto, devem-se elucidar as relações complexas e contraditórias entre o Estado e a sociedade civil das quais as políticas sociais são fruto, tendo em vista sua imersão em uma sociedade marcada por conflitos de interesses de classes antagônicas. Assim, se faz necessário compreender as políticas sociais e sua relação com as expressões da questão social, bem como as estratégias de hegemonia que configuram “projetos societários com implicações na concepção e a legitimidade de determinados padrões de proteção” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 45).

Netto (2001) discute que a expressão “questão social” tem sua origem a partir do século XVIII na Inglaterra, para designar a pauperização massiva do conjunto da classe trabalhadora que sofria com os impactos da primeira Revolução Industrial.

Para o autor, mesmo que as desigualdades entre distintas camadas sociais fossem de longa data, é com o advento do capitalismo que ocorre pela primeira vez na história o registro de uma expressiva pobreza mesmo com a relação direta do aumento da capacidade social de produção de riqueza. Desse modo, se até o momento a pobreza advinha da escassez de condições materiais para a garantia da sobrevivência, com o desenvolvimento tecnológico que poderia possibilitar o seu inverso, ocorre justamente um processo de intensificação da pauperização da população. Diante disso, Netto (2001) disserta que:

“o desenvolvimento capitalista produz diferentes manifestações da questão social - diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da questão social; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A questão social é constitutiva do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando - se o segundo.” (NETTO, 2001, p. 45)

Nesse sentido, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções, exercidas tanto pelo poder econômico como pelo poder político. A intervenção estatal proporcionará uma série de condições necessária à acumulação do capital monopolista e, conseqüentemente, ao agravamento da questão social (NETTO, 1996).

Para Lima (2010), a atuação do Estado junto à reprodução da força de trabalho começa desde os primórdios do capitalismo, uma vez que, a partir da compra e venda da força de trabalho, apenas uma parcela da população é empregada na produção, ficando o restante desempregada ou, como se chama na perspectiva marxista, no *exército industrial de reserva*. Nesse sentido, cabe ao Estado garantir a reprodução da força de trabalho dos desempregados a fim de que o capital tenha sempre disponível a mão de obra que necessitar.

Outro fator também apontado pelo autor refere-se aos custos para a reprodução da força de trabalho empregada, na qual a educação e a profissionalização, por exemplo, deixam de representar custos aos capitalistas quando garantidas através da intervenção estatal. Assim, Lima (2010) indica que:

“a intervenção estatal ao garantir a reprodução da força de trabalho e, portanto, sua exploração, responde ao metabolismo social produzido pela luta de classes com o fito de preservar o conjunto das relações de produção que subjazem na sociedade burguesa.”(LIMA, 2010, p.77)

Desse modo, para legitimar-se o Estado incorpora um conjunto de garantias civis e sociais, com vistas a assegurar um consenso que garanta o desenvolvimento capitalista. Abre-se, diante disso, as demandas das classes subalternas e passam a intervir nas sequelas da questão social, tornando-as objeto de intervenção contínua e alvo das políticas sociais. Dessa forma, é através das políticas sociais que o Estado procura administrar as expressões da questão social (NETTO, 1996).

Entretanto, isso não significa que as políticas sociais sejam resultado de um processo “natural” do Estado capturado pelo monopólio, mas sim de que decorrem “fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores” (NETTO, 1996, p. 29).

Nessa mesma direção, Pereira (2009) aponta que a política social deve ser compreendida como “uma espécie do gênero da política pública”, a qual não deve ser concebida como produto exclusivo do Estado. Para a autora, as políticas sociais visam:

"[...] concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados pela lei. Ou melhor, os direitos sociais declarados e garantidos nas leis, são, de regra, conquistas da sociedade e só tem aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços." (PEREIRA, 2009, p. 95)

A partir dessa compreensão, a autora aponta que, ao visarem atender demandas sociais - e não individuais -, as políticas públicas implicam sempre na intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores, governamentais ou não. Assim, o estudo das políticas públicas também é estudo das ações do Estado, ou ainda de sua não-ação, na qual há a ausência da autoridade pública frente às demandas e necessidades sociais de sua competência.

Ao garantirem direitos sociais, as políticas sociais são produto de uma relação de conflito entre Estado e sociedade, no âmbito de interesses de classe opostos entre si. Dessa maneira, elas representam a pressão simultânea exercida por diferentes sujeitos e atores sociais que, para garantirem a melhoria nas condições humanas, carecem de um controle contínuo por parte de parcelas organizadas da sociedade frente às ações dos governos e das demandas do capital, que também são conferidas ao Estado. (PEREIRA, 2011)

Desse modo, a partir das mudanças ocorridas nas formas de exploração do trabalho pelo capital, é possível garantir direitos sociais aos trabalhadores, que geram alterações no Estado e na sua relação com a sociedade. (PEREIRA, 2010)

Compreende-se, portanto, o caráter contraditório das políticas sociais que ora podem ser encaradas como ações voltadas para a cooptação e controle da classe trabalhadora por meio do Estado, sob o domínio dos interesses da burguesia, ora podem representar ganhos importantes para os trabalhadores, impondo limites a perversidade do capital.

Diante disso, se retomará na próxima seção um breve histórico das políticas sociais a partir do segundo pós-guerra a fim de compreender o processo de expansão e o papel que elas assumiram nesse período.

4.2 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS A PARTIR DO SEGUNDO PÓS-GUERRA

As políticas sociais tiveram sua generalização e consolidação após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945). É a partir da maior crise econômica da história do capitalismo, em 1929, conhecida como Grande Depressão, que se provocará o esgotamento do ideário do Estado Liberal, o qual tem como um de seus maiores expoentes Adam Smith (1723 - 1790). Sobre essa perspectiva, o sistema econômico capitalista se autorregularia através do mercado, partindo do preceito da intervenção mínima do Estado na economia, no qual, a partir da liberdade de mercado, se garantiria a melhoria de vida na sociedade.

Realizando uma crítica a essa concepção do liberalismo clássico e tentando propor soluções para a crise de 1929, o economista inglês John Maynard Keynes (1883 - 1946), em sua obra "Teoria geral do emprego, do juro e da moeda" (1936), defende a intervenção do Estado na economia, tornando-o, assim, promotor da economia. Segundo sua visão, o capitalismo provocaria instabilidades e crises cujas iniciativas individuais por si só não conseguiriam controlar. Sendo assim, o Estado deveria assumir uma posição econômica mais ativa e propositiva, de maneira a incentivar o crescimento de forma contínua.

Dessa forma, Keynes defendeu o contrário dos liberais clássicos, pois, para ele, o consumo, ou seja, a demanda efetiva, era o que demandaria a produção e conseqüentemente, o volume de emprego na produção. Segundo o pensamento keynesiano, seria justamente nos momentos de crise que o Estado deveria investir em políticas públicas que propiciassem à população maior poder de compra, o que geraria, por sua vez, maior aquecimento econômico, maior produção e combateria a

estagnação. Ou seja, a visão de Keynes, dava prioridade ao consumidor em relação ao produtor. (SILVA, SOUZA, 2010)

Bhering e Boschetti (2011) apontam que o Estado, na visão keynesiana, era compreendido como um agente de busca do bem comum, sobre o prisma da neutralidade, o qual teria legitimidade para:

"[...] intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar a demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, até mesmo contraindo déficit público, para controlar o volume da medida disponível e as flutuações da economia." (BHERING; BOSCHETTI, 2011, p. 85)

Apesar de se diferenciar das interpretações do Estado Liberal, o pensamento keynesiano não representa uma crítica ao Estado ou mesmo ao modo de produção capitalista, pelo contrário, defende que os momentos de crise devem ser encarados a fim de fortalecer o capitalismo. Nesse entendimento, é possível afirmar que tanto a visão keynesiana como a visão liberal são perspectivas econômicas que afirmam o capitalismo, buscando sua maximização e o seu aprimoramento, por diferentes maneiras.

As ideias keynesianas tiveram sua expansão no pós-guerra, período que ficou conhecido como tempos de "ouro" do Estado de Bem - Estar Social ou Welfare State, que compreende os anos de 1945 a 1975. Havia o comprometimento para as políticas voltadas ao pleno emprego, permitindo a expansão dos direitos sociais, civis, políticos e econômicos, materializados pelas políticas sociais. Assim, outro fator importante é a consolidação do processo de produção fordista, de produção e consumo em massa, bem como de acordos coletivos com os trabalhadores quanto a produtividade do trabalho.

"Assim, o keynesianismo e o fordismo, associados, constituem os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-65, com forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas do capitalismo central, e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana, que saía da guerra sem grandes perdas físicas e com imensa capacidade investimento e compra de matéria-primas, bem como de dominação militar."(BHERING; BOSCHETTI, 2011, p. 88)

Assim como essas autoras, Pereira (2010) aponta para o *pacto keynesiano*, o qual abrangia além das medidas econômicas já mencionadas, os pressupostos das políticas sociais defendidas por William Beveridge, também conhecido por ser o

criador do famoso Sistema de Seguridade Social do Segundo Pós-Guerra na Inglaterra, o qual englobava:

- a reconstrução dos países europeus devastados pela guerra, com a expansão da demanda, possibilitada pela presença dos trabalhadores na economia devido ao pelo emprego;
- o investimento do Estado em áreas como educação e saúde, que proporcionava uma maior coesão social;
- a organização nas fábricas a partir do fordismo, com a produção em série para garantir a produção em massa de produtos mais baratos e padronizados;
- o sistema de crédito oferecido, que acabava por implicar no endividamento coletivo.

Para além disso, este período também é marcado por uma conjuntura na qual se vivia sob os efeitos destruidores da guerra nos países e pelo medo capitalista da propagação das ideias totalitárias e fascistas, bem como das ideias comunistas da então União Soviética. Nesse sentido, se faz necessário compreender a disputa de hegemonia entre os dois blocos econômicos identificados pelo capitalismo e comunismo, ou seja, os Estados Unidos da América e a União Soviética respectivamente na chamada Guerra Fria.

Nessa direção, o Estado de Bem-Estar Social se mantinha tanto pelo compromisso da classe dominante, como pela organização dos trabalhadores que pressionavam a efetivação de políticas sociais. Apesar de não poder ser considerado um *Estado dos trabalhadores*, este beneficiou fortemente uma fração da classe trabalhada, gerando melhoria em sua qualidade de vida. (PASTOR; BREVILHERI, 2009)

Contudo, a partir dos anos setenta, esse processo de expansão econômica começa a esgotar-se. Uma de suas motivações foi a crise do petróleo, com a alta dos preços determinada pela Organização dos Países Exportadores do Petróleo (OPEP). Todavia, diversas explicações são atribuídas para os motivos da crise, sendo que as ideias neoliberais acabam por ganhar cada vez mais força ao longo dos anos 70, realizando duras críticas ao pensamento keynesiano, e se consolidam com os governos de Margareth Thatcher na Inglaterra, em 1979, e Ronal Reagan nos Estados Unidos, em 1980.

Nesse sentido, com as quedas no crescimento econômico e nas taxas de lucro, o mercado ganha novamente destaque como propulsor da economia e os gastos sociais do Estado são questionados. Acrescido a isso, as lutas sociais e políticas dos trabalhadores obtiveram aumentos significativos, tanto por melhorias salariais como de contestação a organização da produção nos moldes taylorista e fordista, como o Maio de 68 na França, juntamente com os denominados novos movimentos sociais, que atuavam no âmbito da cultura, como o movimento feminista, o movimento estudantil e o movimento negro por direitos civis no norte americano. (NETTO, BRAZ, 2008)

Para Netto e Braz (2008),

“a ilusão dos ‘anos dourados’ é enterrada em 1974-1975: num processo inédito no pós-guerra, registrasse então uma recessão generalizada, que envolve simultaneamente todas as potências imperialistas [...] A onda longa expansiva é substituída por uma onda longa recessiva: a partir daí até os dias atuais, inverte-se o diagrama da dinâmica capitalista: agora, as crises voltam a ser dominantes, tornando-se episódicas as retomadas.” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 214)

Paralelo a esse processo, ocorre uma importante mudança no modo de produção, conhecida como a terceira revolução industrial ou informacional, na qual o processo taylorista-fordista é substituído pelo toyotismo. Este processo é marcado pelo sistema *just in time*, o método de comunicação instrumental *kan-ban*, a automação, a partir da *colaboração* dos trabalhadores (os quais passam agora a ser chamados de colaboradores) para o cumprimento de metas, as novas tecnologias informacionais de controle em rede, a alta rotatividade no trabalho e contratos de trabalho flexíveis. (ALVES, 2010)

A flexibilização no mundo do trabalho, segundo Netto e Braz (2010), ocorre juntamente com o aumento dos índices do desemprego, tendo por objetivos reverter a queda na taxa de lucro e provocar novas condições para a exploração da forma de trabalho. Da mesma maneira, Alves (2010) aponta para suas implicações na luta de classes já que

buscou-se restringir e eliminar o desenvolvimento da consciência de classe e da luta de classes. Produziram-se deste modo, sujeitos que trabalham dispostos a colaborar. No habitat da consciência social, a consciência de classe tornou-se espécie em extinção. (ALVES, 2010, p. 90)

De forma geral, estas transformações no final dos anos 70 acabam por representar o declínio das conquistas dos tempos de ouro do Estado de Bem-Estar.

Para Pereira (2011), mesmo com crise do Estado de Bem-Estar, não se deve cair no equívoco de crer na falência das políticas sociais, ficando evidente que ambos não são homônimos.

“Mas, em que pese essa tendência de esvaziamento do Estado de Bem-Estar do segundo pós-guerra, as políticas sociais continuam sendo requeridas, só que, dessa vez, sob a égide de um paradigma que as obriga a dar, parafraseando Gough (1987), uma forte guinada para a direita. É em vista dessa mudança que se pode dizer que as políticas sociais não morreram, mas se reestruturaram, para seguir novos desígnos que extrapolam os limites institucionais e históricos do *Welfare State*, enquanto este sim entrou em crise.” (PEREIRA, 2011, p.57)

Desse modo, com a crise do capital a partir dos anos 70, as premissas neoliberais ganharam cada vez mais força no cenário mundial, gerando novas configurações nas políticas sociais. Ao retomar a ideologia da liberdade de mercado e a restrição à intervenção estatal na economia, as políticas sociais sofrerão diferentes maneiras de concepção e gerenciamento.

De acordo com Anderson (1995) a ideologia neoliberal surgiu logo após o segundo pós-guerra, realizando uma crítica ao keynesianismo e a proposta de Estado de Bem-Estar. Friedrich Hayek será um de seus precursores, ao escrever “O Caminho da Servidão” em 1944, tratando-se de “ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”.

Inglaterra e Estados Unidos foram os primeiros países a seguir as orientações neoliberais, seguindo ao longo dos anos 80 a consolidação da hegemonia neoliberal nos países de capitalismo central europeu. Na América Latina, os pressupostos do neoliberalismo serão expressos a partir do conhecido como, que era resultado de diversas reuniões entre agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD).

Conforme Pires (2006), tratava-se de criar um “consenso” que mais interessava aos países capitalistas centrais, o que implicava na abertura ao capital internacional, a supressão de restrições aos investimentos estrangeiros, o respeito a propriedade intelectual, a racionalização dos gastos públicos, privatizações. Desse modo, o Estado deveria garantir o mínimo de atendimento as políticas públicas e priorizar a iniciativa privada, a qual caberia o papel de atender as necessidades da população devido a sua maior capacidade técnica.

As diretrizes do Consenso de Washington foram sendo, ao longo dos anos 90, implementadas em praticamente todos os países da América Latina. Para Netto e Braz (2008), mesmo que a ideologia neoliberal sustente a não intervenção do Estado na economia, os defensores dessa ideia sabem que tal feito não pode ocorrer sob uma economia capitalista. Isso porque, o grande capital segue demandando a intervenção do Estado, seja em incentivos fiscais, protegendo os mercados de consumidores ou ainda com investimentos em pesquisas de alta tecnologia, muitas ligadas à indústria bélica. Ao reivindicar um “Estado mínimo”, o que se quer é um “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (p. 27). Desse modo,

O ataque ao grande capital às dimensões democráticas da intervenção do Estado começou tendo por alvo a regulamentação das relações de trabalho [...] e avançou no sentido de reduzir, mutilar e privatizar os sistemas de seguridade social. Prosseguiu estendendo-se à intervenção do Estado na economia: o grande capital impôs ‘reformas’ que retiram do controle estatal empresas e serviços - trata-se do processo de privatização, mediante o qual o Estado entregou ao grande capital, para exploração privada e lucrativa, complexos industriais inteiros (siderurgia, indústria naval e automotiva, petroquímica) e serviços de primeira importância (distribuição de energia, transporte, telecomunicações, saneamento básico, bancos e seguros).” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 228)

É nesse sentido que há um agravamento da questão social, com altas taxas de desemprego e uma maior precarização do trabalho, somado ao processo de criminalização da pobreza. Para Montañó (2012) o desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo não promove necessariamente uma maior distribuição da riqueza. A desigualdade social é fruto não do insuficiente desenvolvimento, mas é consequência de um processo que associa a concentração de riquezas na mão de poucos e o empobrecimento do conjunto de trabalhadores. Assim, a atuação do Estado em benefício do capital colabora para a expansão das mazelas sociais.

Segundo Anderson (1995), o neoliberalismo fracassou sob a perspectiva econômica, por não conseguir a reanimação do capitalismo, com as altas taxas de crescimento estável a qual se propunha. Todavia, foi capaz de construir nações marcadas por profundas desigualdades sociais e, sob o ponto de vista político e ideológico, alcançou seu êxito ao disseminar a ideia de que não existe outro caminho a ser seguido que não o de seus princípios.

Seguindo nessa direção, Dagnino (2004) discute os impactos do projeto neoliberal sobre a cultura política dos países latino-americanos. Para a autora,

vivencia-se na região, a partir dos anos 90, uma “*confluência perversa*”, a qual estaria marcada pela disputa entre dois projetos distintos e até mesmo antagônicos: o projeto neoliberal e o projeto democratizante e participativo. Nesse sentido, a autora aponta o processo de luta por parte da sociedade civil contra os regimes militares, fazendo emergir um processo de construção da democracia, com eleições livres e reorganização dos partidos políticos. Assim, as relações entre sociedade civil e Estado serão reconfiguradas, onde a participação popular se tona um aspecto central na construção de um projeto democratizante. No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal promulgada em 1988 contará com mecanismos de democracia direta e participativa, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, com representações paritárias entre a sociedade civil e o Estado (seja a nível municipal, estadual ou federal).

Contudo, o projeto neoliberal de Estado mínimo ao se isentar de suas responsabilidades na garantia de direitos, acaba por convocar da mesma maneira uma sociedade civil ativa e participativa, a qual caberá assumir tais responsabilidades. E ao assumi-las não o fará na perspectiva do direito, mas sim na perspectiva da ajuda, do voluntariado. Da mesma maneira, a sociedade civil acaba por se reduzir ao sinônimo de Organizações Não-Governamentais (ONG) ou ainda o chamado Terceiro Setor. Mesmo que seja necessário apontar a heterogeneidade que se constitui as ONGs, seu predomínio acaba por expressar:

“[...] por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, [...] a automização política das ONG cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas.” (DAGNINO, 2004, p. 101)

É nesta perspectiva que a autora expõe sobre a *confluência perversa*, em que a dimensão da sociedade civil e da participação popular acabam por vezes ficando submetidos a interesses particulares e privados. Assim, ganha destaque a participação solidária, o voluntariado, a filantropia e a responsabilidade social, seja de indivíduos ou empresas. Desloca-se assim, a responsabilidade pública do Estado frente as manifestações da questão social, implicando diretamente nas políticas

sociais. Estas passam a ser formuladas cada vez mais em sentido estrito, dirigidas a um segmento específico da população, que acabam nem mesmo sendo vistos como “cidadãos, com direito a ter direitos” (p. 108), mas como sujeitos “carentes” que demandam de ajuda, seja ela pública ou privada (DAGNINO, 2004).

Durante os anos 90, o Estado teve um papel imprescindível no processo de globalização. Sobre isso, Iamamoto (2012) analisa que é

por meio de vigorosa intervenção estatal a serviço dos interesses privados articulados no bloco do poder, sob inspiração liberal, conclama-se a necessidade de reduzir a ação do Estado para o atendimento das necessidades das grandes maiorias mediante a restrição de gastos sociais, em nome da chamada crise fiscal do Estado. A resultante é um amplo processo de privatização da coisa pública: um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário internacional e nacional, renunciando a dimensões importantes da soberania da nação, a favor do grande capital financeiro em nome de honrar os compromissos morais do Estado com as dívidas interna e externa. (IAMAMOTO, 2012, p. 144)

Nessa direção, Couto et. al (2012) afirmam que, com a sustentação do paradigma neoliberal, as políticas sociais serão marcadas por ações focalizadas e seletivas, com o cumprimento de uma série de critérios para ingresso e condicionalidades a serem seguidas. Retomando velhas práticas das políticas sociais, prevalece questões relacionadas ao empreendedorismo, com os sujeitos sendo estimulados por meio das relações de mercado para a superação de sua condição de subemprego e desemprego, bem como práticas assistencialistas, voltadas a questões meritocráticas.

Desse modo, no capitalismo contemporâneo uma característica dos sistemas de seguridade social é “investir em proteção social vinculada à transferência de renda, trazendo para a esfera mercantil populações que antes ficavam fora desse circuito, acionado à lógica de mercado” (COUTO et al, 2012, p. 48).

Contudo, antes de ingressar a discussão a respeito das políticas de transferência de renda que foram implementadas no Brasil, se faz necessário uma breve retomada histórica de alguns aspectos da construção da Política de Assistência Social. No próximo tópico, se buscará abordar tais aspectos a partir da Constituição Federal de 1988.

4.3 ASPECTOS DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No Brasil, em decorrência da crise econômica do final dos anos 70 e com o fim do proclamado "milagre econômico" dos governos militares, diversos setores da sociedade brasileira se organizaram em torno das "Diretas Já" - movimento de reivindicação às eleições diretas para presidente e conseqüentemente, um regime democrático ao Estado Brasileiro. Nesse processo, os movimentos sociais pautaram a construção de uma Assembleia Nacional livre e soberana, que permitisse uma nova Constituição para o país. Esse processo, entretanto, ocorreu por meio de um Congresso Estatuinte, que culminou na formulação da Constituição Federal promulgada em 1988.

Marcada pela disputa de diferentes interesses, a Constituinte de 1988 acabou por garantir avanços importantes, como os direitos sociais, a partir de um sistema de seguridade social, articulando as políticas de previdência, saúde e assistência social, bem como os direitos humanos e políticos. Desse modo, ela foi caracterizada por Ulisses Guimarães como "Constituição Cidadã". Contudo, não se pode deixar de mencionar que este sistema também manteve aspectos conservadores, como a militarização do poder e a manutenção das prerrogativas do poder Executivo, através das medidas provisórias. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011)

O conceito de seguridade social, segundo Couto et. al (2012), funda-se nos "princípios de participação e controle popular, na universalização dos direitos e gratuidade no acesso aos serviços, na integralidade das ações voltadas à defesa da cidadania e na defesa da equidade" (p.53). A proteção social passa então por novas configurações, buscando romper com a lógica da cobertura apenas para os sujeitos inseridos no mercado formal de trabalho. Nessa direção, a seguridade social representa uma reorganização e ampliação das políticas sociais sob novas diretrizes, bem como a garantia de novos direitos.

Nesse sentido, é a partir da Constituição Federal de 1988 que a assistência social é considerada enquanto uma política de Estado, superando a concepção das práticas assistencialistas e clientelistas. A assistência social será contemplada na Constituição nos seguintes artigos:

Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195,além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I–descentralização político-administrativa,cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2003, p. 130)

Desse modo, a assistência social será garantida enquanto uma política da seguridade social não contributiva, a qual representa um direito do cidadão e dever do Estado, sendo efetivada por meio de um conjunto de ações da iniciativa pública e da sociedade. Busca-se assim, romper com a lógica da filantropia e da caridade, a qual a assistência social historicamente vinha sendo compreendida.

Para a efetivação dessa nova concepção da assistência social, era preciso a aprovação de uma lei a qual a regulamentasse no país. Desse modo, em dezembro de 1993, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que significou, conforme Boschetti (2000), o "fim da travessia do deserto" ao passar da compreensão moral da ajuda para uma obrigação do Estado. Contudo, sua implementação será marcada por um contexto contrário a seus princípios, tendo em vista o avanço de uma política voltada a perspectiva neoliberal. (COUTO et. al, 2012)

Nessa mesma direção, Raicheles (1998) afirma que a formulação da LOAS foi produto da organização dos segmentos sociais que tinham o objetivo de fortalecer a concepção da assistência social como função governamental enquanto uma política pública. Segundo a autora a Lei demorou cinco anos para ser sancionada, tendo sofrido veto integral do então presidente Fernando Collor de Melo em 1990 e foi homologada com alguns cortes pelo presidente Itamar Franco em 1993.

Conforme Behring (2008), os anos 90 foram marcados por um processo de contra-reforma do Estado brasileiro ao considerar os impactos promovidos pelo

Plano Real no mundo do trabalho e na seguridade social, considerando o caráter regressivo e destrutivo das mudanças ocorridas ao longo da referida década.

Nesse sentido, Behring e Boschetti (2011) afirmam que sob o argumento da crise fiscal do Estado, as políticas sociais transformam-se em ações pontuais e compensatórias, prevalecendo o trinômio do ideário neoliberal: "a privatização, a focalização e a descentralização" (p. 156). As autoras defendem ainda que a assistência social é a política que mais dificuldades encontrou para se materializar enquanto política pública, tendo em vista que além de sua aprovação ter sido realizada cinco anos depois da Constituição Federal, começou a ser efetivada somente a partir de 1995.

O Estado no decorrer dos anos 90, conforme os estudos de Behring (2008), relegou a assistência social às entidades filantrópicas, como as Organização Não Governamentais (ONG) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, bem como o Programa Comunidade Solidária. Dessa forma, a autora aponta que:

“Na assistência social, é ignorado ainda todo o movimento que rompeu com o padrão de atividade focal, pontual e assistencialista, e que a transformou em política pública e parte da seguridade social, remetendo-a à solidariedade privada, e colocando a Lei Orgânica da Assistência Social em situação de extrema vulnerabilidade.” (BEHRING, 2008, p. 259)

Nesse sentido, a autora defende que essa realidade não era exclusiva da política da assistência social, perpassando também as políticas da previdência social e da saúde, as quais sofreram consequências advindas do Plano Diretor de Reforma do Estado, aprovada em setembro de 1995. O Plano trata da reforma na administração pública do Estado Brasileiro, com o objetivo de torná-la mais eficiente, que em sentido amplo significa uma redefinição do papel do Estado. A reforma ocorre com a transferência ao mercado do controle de empresas estatais de seu interesse, bem como, a descentralização para o “setor público não estatal” (p. 178) da prestação de serviços para a garantia de direitos, sendo esse processo:

“[...] caracterizado como *publicização* e é uma novidade da reforma que atinge diretamente as políticas sociais. Trata-se da produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução. O Estado reduz a prestação de serviços, mantendo-se como regulador e provedor.” (BEHRING, 2008, p. 179)

Frente a isso, a autora defende a tese de uma contra-reforma do Estado, devido seu caráter conservador e regressivo, uma vez que o cidadão de direitos torna-se o cidadão-cliente, *consumidor* de serviços.

Nesse sentido, Yasbek (2004), aponta que a assistência social após a sanção da LOAS encontrava-se:

[...] plena de ambiguidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais. (YASBEK, 2004, p.24)

Um novo cenário para a Política de Assistência Social irá ocorrer somente com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003. A principal deliberação da Conferência foi a criação e implementação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para a efetivação da LOAS a nível nacional. Nesse sentido, foi aprovado a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, que teve como principal perspectiva a criação do SUAS, que será implementado no ano seguinte.

É possível perceber uma mudança efetiva na Política de Assistência Social com a aprovação da PNAS e a criação do SUAS. Seguindo os princípios já estabelecidos na LOAS, a PNAS tem por objetivos:

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

A PNAS propõe um pacto federativo entre os níveis dos governos municipal, estadual e federal, tendo como uma de suas diretrizes a primazia pela condução por parte do Estado da política, respeitando cada esfera de governo. As diretrizes da Política também propõem a participação popular na formulação e controle das ações, com vistas na centralidade da família como alvo dos serviços de assistência social a partir dos aspectos socioterritoriais.

Nesse sentido, com a criação do SUAS, se constituirá uma rede de serviços socioassistenciais em todo o país, destacando-se a criação dos Centros de Referência de Assistência Social e os Centros Referência Especializada de Assistência Social. Estes por sua vez, desenvolvem serviços, programas e ações com famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, a partir das diferentes complexidades que se reorganizam nos dois níveis: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especializada.

Para Couto et. al. (2013), a PNAS e o SUAS abordam uma concepção multidimensional da pobreza, não reduzindo tal fenômeno às privações materiais, mas associando a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas. Segundo as autoras, mesmo com a ausência da condição de classe, a qual está na gênese da pobreza, da exclusão e da subalternidade, identifica-se um grande avanço na implementação de ambas as legislações frente aos usuários da assistência social.

É nesse contexto, marcado por avanços e resistências, que a Assistência Social se constitui enquanto uma política pública de dever do Estado e garantia de cidadania em um país com tamanha desigualdade social. Neste trabalho, priorizaremos a abordagem a respeito da política de transferência de renda, enquanto uma política estratégica no enfrentamento a pobreza no âmbito da assistência social, que começou a ser implementada com maior expressão nos anos 90. Nesse sentido, o próximo capítulo fará a retomada de tais programas até a criação do Programa Bolsa Família, em 2003.

5 AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: DISCUTINDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

5.1 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Conforme Silva et al (2011), os programas de transferência de renda no Brasil tem como marco inicial o Projeto de Lei n. 80/1991, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), apresentado pelo então senador Eduardo Suplicy.

O Programa de Garantia de Renda Mínima, segundo as autoras, preconizava a transferência monetária direta às famílias que não conseguissem satisfazer suas necessidades básicas. Nesse sentido, o autor do Projeto de Lei justificava o PGRM com base no art. 3º da Constituição Federal de 1988, determina a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a erradicação da pobreza.

Suplicy apontava que a transferência de renda era uma possibilidade simples, objetiva e concreta para a garantia do direito à vida, através da participação da riqueza socialmente produzida, sendo denominada inclusive pelo próprio por Renda de Cidadania. Contudo, na busca por consensos, o autor do projeto de lei transitou entre os ideários da direita à esquerda, valendo-se tanto de pressupostos de redistribuição de renda, como também de pressupostos liberais, com a prevalência da soberania do consumidor (e não o sujeito de direitos) e o livre mercado. Destaca-se a identificação da proposta do PGRM com o Imposto de Renda Negativo de Milton Friedman, de cunho liberal, que propõe que todos aqueles que recebam acima da linha de pobreza paguem imposto de renda e quem recebe abaixo de tal piso, receba em dinheiro uma renda mínima, configurando-se em um mecanismo de taxaço negativa. (SILVA et al, 2011)

A proposta apresentada por Suplicy gerou um amplo debate no parlamento e na sociedade em geral. Apesar da proposta original nunca ter sido votada na Câmara Federal, esta ganhou emendas que interferiam na concepção do Programa originalmente proposto. Nesse sentido, uma das emendas era a que apresentava a importância da obrigatoriedade das crianças de idade de até 14 anos na escola. (SILVA et. al, 2011)

De acordo com Soares e Sátyro (2009), no início dos anos 1990 direcionavam-se os programas para a garantia de renda mínima, contudo, a história

posterior ao projeto de lei do senador Suplicy foi privilegiada aos programas de transferência de renda condicionadas. Segundo os autores,

a principal diferença é que, enquanto o único critério para os programas de garantia de renda mínima é a renda, os programas de transferência de renda condicionada também exigem contrapartida dos beneficiários, em geral que se engajem em ações em benefício próprio e de suas famílias. Há na literatura quem considere esta uma diferença fundamental e há quem a considere um pequeno detalhe operacional. (SOARES e SÁTYRO, 2009, p. 8)

Desse modo, apesar do debate sobre o programa de transferência de renda ter se dado primeiramente em âmbito nacional, foram os municípios e estados que iniciaram sua efetivação. Nesse sentido, as experiências pioneiras dos chamados programas de Renda Mínima ou Bolsa-Escola ocorreram em 1995 nas cidades de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, no estado de São Paulo e em Brasília, Distrito Federal.

Conforme Silva et al (2011) o Programa de Renda Mínima Familiar (PGRM) de Campinas e o Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal tornaram-se os principais inspiradores nos programas após implementados, pois "tomaram a família enquanto unidade beneficiária e articularam a transferência de renda monetária à política de educação, embora em graus diferenciados" (p.54). Segundo a autora, tais programas sofreram a influência das críticas de Camargo (1991; 1993; 1995) sobre a proposta de Suplicy, em que o primeiro defendia uma Renda Mínima que contemplasse a renda familiar com a escolarização dos filhos e dependentes em idade escolar. Desse modo,

a grande inovação desse debate foi, por conseguinte, a articulação da educação com a transferência monetária. Esse debate é sustentado por dois argumentos segundo o mesmo autor. O primeiro é que o custo para as famílias pobres mandarem seus filhos para a escola é muito elevado, devido à diminuição da já reduzida renda familiar. O segundo se refere à deficiência da formação educacional enquanto fator limitante do incremento da renda das novas gerações, propiciando um ciclo vicioso que faz com que a pobreza de hoje determine a pobreza do futuro. Nesse sentido, a compensação financeira para as famílias pobres permitirem a ida dos filhos à escola seria o mecanismo de rompimento desse ciclo. (SILVA et al, 2011, p. 98)

Nessa direção, será incorporada a concepção da transferência de renda direcionada ao grupo familiar e não mais o indivíduo desprovido de condições materiais, vinculada à política de educação, com a obrigatoriedade da permanência das crianças em idade escolar na rede de ensino. Para Lavinias (1998), os

programas com condicionalidades ligadas à educação têm seus efeitos a médio e longo prazo e também “o inconveniente de excluir, aqui e agora, uma parcela relevante da população pobre em idade adulta, notadamente os jovens adultos sem filhos ou famílias com crianças em idade pré-escolar” (LAVINAS, 1998, p. 13).

Com os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) serão instituídos os primeiros programas de transferência de renda condicionada de abrangência nacional. Serão criados o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), em 1996, com o objetivo de erradicar o trabalho infantil nas zonas rurais e urbanas, mediante atividade insalubres ou degradantes; o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, em 1999, destinado a jovens entre 15 e 17 anos, com o objetivo de capacitação, que possibilitassem aos jovens a permanência na escola e os preparassem para o mercado de trabalho; o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação, em 2001, conhecido como Bolsa-Escola, com o objetivo de possibilitar o acesso e a permanência das crianças na escola; o Programa Bolsa-Alimentação, em 2001, com o objetivo de reduzir as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil; e por fim, o Programa Auxílio Gás, em 2002, para atender as famílias mais pobres em decorrência da liberação do comércio dos derivados do petróleo e a retirada do subsídio do gás de cozinha. (SILVA et al, 2011)

Para além dos programas citados acima, outro programa de transferência de renda instituído foi o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a partir do decreto de dezembro de 1995. Este por sua vez, destina-se a pessoas idosas acima de 65 anos² e portadores de deficiência, incapacitados para o trabalho e para a vida, com uma renda familiar mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O BPC já era previsto pela Constituição Federal de 1988, no artigo 203 e assegurado pela LOAS nos artigos 21 e 22.

De acordo com Silva et al (2011), tais programas foram criados numa conjuntura marcada pelo desemprego, com o aumento das ocupações precárias e sem proteção social por meio da previdência social, com o rebaixamento do salário dos trabalhadores e altos índices de pobreza e desigualdade ao longo dos anos 90 sob a ótica do neoliberalismo.

² Quando foi instituído, o BPC destinava-se a idosos com idade acima de 67 anos que, após a aprovação do Estatuto do Idoso, em outubro 2003, foi reduzida para 65 anos.

Os Programas de Transferência de Renda no país assumiram uma nova configuração a partir de 2003, com a criação do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, as características do Programa serão abordadas no tópico seguinte.

5.2 CARACTERIZANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Medida Provisória n. 132, em 20 de outubro de 2003, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva³, tendo por objetivo a unificação dos demais Programas de Transferência de Renda: o Bolsa-Escola, Vale-Gás, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação. O Programa foi transformado em uma política pública de Estado a partir da sanção presidencial da Lei n. 10836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n. 5209, de 17 de setembro de 2004.

O Bolsa Família foi instituído com o intuito de integrar os Programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás. Isso porque, conforme Silva (2008), na transição do governo FHC para o governo Lula foi desenvolvido um estudo sobre os programas em andamento, que em seu diagnóstico final apresentou os seguintes problemas:

“existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, propiciando desperdício de recursos, além se insuficiência de recursos alocados; ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos Ministérios; incapacidade no alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade estabelecidos pelos programas.” (Silva, 2008, p. 34-35)

Desse modo, o PBF buscava ampliar os recursos para os programas já desenvolvidos, elevar o valor monetário dos benefícios e melhorar o atendimento aos usuários. Tinha também, como perspectiva, combater os problemas de sobreposição de objetivos e concorrência entre os programas.

O Bolsa Família se constituiu do principal eixo do Programa Fome Zero⁴, também criado pelo Governo Federal em 2003. Este por sua vez, visava promover a

³ Lula no seu discurso de posse, em 1º. de janeiro de 2003, declarou que: “Vamos criar as condições para que todas as pessoas no nosso país possam comer 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 guerra não é para matar ninguém – é para salvar vidas.”

⁴ O Fome Zero é um Programa estratégico constituído por um conjunto de políticas governamentais e não-governamentais, que tem como propósito principal erradicar a fome e a desnutrição no país. Os

erradicação da pobreza extrema e a segurança alimentar, por meio de uma alimentação adequada, com a conquista de cidadania à população mais vulnerável a fome.

O Programa Bolsa Família quando criado destinava-se a famílias de extrema pobreza, as quais tivessem uma renda per capita familiar de até R\$ 50,00 e a famílias com renda per capita de R\$ 50,00 até R\$ 100,00, consideradas pobres. Destinava-se a família que tivessem em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos. (BRASIL, 2004)

A gestão do Bolsa Família ocorre de forma partilhada com responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, sendo este último responsável pela implementação descentralizada através de “assinatura do Termo de Adesão, pelo qual o município se compromete a instituir comitê ou conselho local de controle social e a indicar o gestor municipal do programa” (SILVA; LIMA, 2010, p. 38).

O Programa sofreu diversas mudanças ao longo dos anos. Desde 2011, integra o Plano Brasil Sem Miséria, criado a partir do governo da presidenta Dilma Rousseff. Atualmente, os critérios de elegibilidade para o Bolsa Família visam atender famílias extremamente pobres que possuam renda per capita mensal de até R\$ 77,00, independentemente de sua composição familiar e idade dos membros da família, e também famílias pobres que possuam renda per capita mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, desde que estejam inseridos nesse núcleo familiar gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes de 0 a 17 anos de idade. A seleção das famílias que receberão o benefício é feita mediante a inserção das informações coletadas dessas famílias pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais. Esse cadastro é um instrumento de coleta de dados do governo para identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país.

Nesse sentido, o PBF tem por objetivo atender às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, em que estas têm a liberdade de escolha sobre onde usarão o dinheiro recebido e podem permanecer recebendo o benefício enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade mediante o cumprimento das condicionalidades do programa.

principais programas são: Bolsa Família; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa de Construção de Cisternas; Restaurantes Populares e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

As condicionalidades do Bolsa Família encontram-se nas áreas da educação, da saúde e da assistência social. Dessa forma, para que a família permaneça no programa, deve assumir o compromisso de manter os filhos em idade escolar devidamente matriculados com 85% de frequência escolar, manter em dia o cartão de vacinação de crianças de 0 a 6 anos e o acompanhamento de gestantes e nutrizes em alguma unidade de saúde. Essas condicionalidades são acompanhadas pelos municípios e informadas sistematicamente ao MDS.

Segundo o site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome⁵, o Bolsa Família, no mês de novembro de 2015, atingiu 13.782.217 famílias, com um repasse de R\$ 2.247.275.686,00 aos beneficiários. Esses números demonstram a ampliação significativa no alcance do Programa desde sua origem, onde em 2004 foi beneficiando 6.571.842 de famílias com recursos em torno de 5,3 bilhões de reais. (SILVA et al, 2011)

Diante dessa trajetória do Programa Bolsa Família, é importante desenvolver um debate crítico sobre seu alcance na vida das famílias, já que o programa avançou bastante desde seu lançamento em 2003, além de ser necessário questionar e debater alguns aspectos do papel que cumpre o Programa no cenário das políticas públicas brasileiras. Estas questões serão discutidas no próximo sub item deste capítulo.

5.3 PROBLEMATIZANDO ALGUMAS QUESTÕES REFERENTE AO PBF

O Programa Bolsa Família é, atualmente, a principal estratégia de enfrentamento à pobreza no país, configurando-se como uma importante política na qual o Estado assume a responsabilidade e o comprometimento com a população pobre e o fenômeno da pobreza em geral.

Mesmo sendo uma política de caráter imediatista, diversos estudos vem mostrando a relevância de uma renda mensal às famílias que até então não possuíam outra fonte de renda ou viviam com uma renda escassa. Em um país com tamanhas desigualdades como o Brasil, a garantia de uma renda, por menor que seja, é fundamental às pessoas que vivem em condições de miséria.

⁵ Informações disponíveis em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/novembro/bolsa-familia-comeca-a-ser-pago-nesta-terca-feira-17>>. Acesso em 21 de novembro de 2015.

Nesse sentido, os maiores impactos do Programa têm sido na área educacional e nutricional das famílias beneficiárias, possibilitando às famílias o consumo de alimentos e o acesso de crianças e adolescente ao sistema escolar. O próprio número de famílias beneficiadas pelo Programa, mais de 13 milhões, mostra que é inegável a sua importância.

Contudo, a partir da perspectiva da teoria social crítica e das obras consultadas para a elaboração deste trabalho, se faz necessário problematizar algumas questões referentes ao Bolsa Família.

Primeiramente, o PBF é destinado à família em situações de extrema pobreza e pobreza, prevalecendo somente a renda como critério de elegibilidade, o que evidencia o caráter focalista da política. Ao se referir aos programas de transferência de renda, Silva et al (2011) afirma que

“[...] considerando o número de famílias atendidas a partir dos critérios de elegibilidade restritivos fixados, grande contingente de famílias brasileiras pobres ainda fica de fora desses programas, o que se agrava, se considerarmos as limitações em termos de recursos financeiros e humanos e as deficiências da gestão pública da maioria dos municípios brasileiros, responsáveis pela implementação desses programas.” (Silva et al, 2011, p. 212)

Desse modo, devido a renda ser o critério exclusivo para o acesso ao benefício, muitas famílias pobres são excluídas do Programa por não terem conseguido comprovar a renda estipulada. Logo, não se leva em conta o caráter estrutural e também multidimensional da pobreza.

Diferente da proposta de uma Renda Mínima como a apresentada pelo senador Suplicy, que estipulava um valor monetário para que todas as pessoas que estivessem em situação de desemprego suprissem suas necessidades básicas, o PBF propõe-se a atender os pobres entre os mais pobres. De maneira paradoxal, limita-se um direito ao estipular um critério que identifique quem tem direito a ter direito.

Além disso, apesar da propagação do Governo Federal pelo alcance do número de famílias no Programa, verifica-se que o benefício monetário transferido às famílias é extremamente baixo, sendo insuficiente para produzir impactos satisfatórios que ultrapassem a linha da pobreza por essas famílias. O Programa tem o mérito de tirar as pessoas da miséria, contudo, não faz com que elas superem a pobreza e nem reduz a concentração de riqueza.

Outro fator a ser problematizado no Programa refere-se às contrapartidas que são exigidas às famílias. A obrigatoriedade da frequência escolar e o acompanhamento na área da saúde, mesmo sendo em áreas fundamentais à dimensão humana, representam uma concepção de que por receberem um valor monetário, as famílias devem obrigações para com o Estado. Poder-se-ia alegar que estas condicionalidades são necessárias à superação da extrema pobreza, rompendo o ciclo de exclusão social, porém, elas por si só não são suficientes para alterar o quadro de desigualdade social no país.

Ao invés de ter enquanto única, e não menos importante, a finalidade de combater a pobreza no país, o Programa acaba sendo utilizado para alavancar os índices em outras políticas públicas, como por exemplo, o número de crianças e jovens em idade escolar matriculadas. Mesmo a educação constituindo-se de uma importante ferramenta para a superação da pobreza em sua perspectiva multidimensional, ela deve ser compreendida enquanto um direito que por si só, já deve ser assegurado às pessoas.

Portanto, é necessário que se melhore e democratize o sistema educacional em todos os níveis, para que ocorra de fato uma melhoria nas condições de vida da população. De nada adianta as crianças estarem matriculadas em uma escola com precárias condições de estrutura, falta de professores e uma formação autoritária, distante da realidade vivida por estas crianças. Do mesmo modo, os serviços públicos de saúde devem ser capazes de garantir um atendimento integral à população, principalmente no âmbito da prevenção e promoção de saúde, não se restringindo apenas à ótica de sanar enfermidades. Com isso, não se quer dizer que não se deva ocorrer a articulação entre as políticas públicas, entretanto, esta articulação deve ser de maneira efetiva, o que implica na disposição e comprometimento nos níveis municipais, estaduais e federal do Estado.

A Política de Assistência Social deve ir muito além do Programa Bolsa Família. Com a influência da perspectiva neoliberal, os programas de transferência de renda se apresentam enquanto uma estratégia cômoda do ponto de vista da gestão do Estado e com um custo baixo, representando apenas 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB). Na Constituição Federal Brasileira, a assistência social é garantida enquanto um direito social básico. Nessa direção, é imprescindível a consolidação do SUAS, rompendo com a focalização e a visão assistencialista ainda presente na Política de Assistência Social.

Com isso, finalizo a análise entendendo que foram abordados alguns elementos para pensarmos o Programa Bolsa Família de maneira crítica, uma vez que este se faz presente na atuação profissional do assistente social. No próximo tópico, parte-se para as considerações finais deste trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste trabalho, algumas reflexões e apontamentos são necessários, algumas delas talvez já mencionadas anteriormente. Optou-se por percorrer o caminho inverso ao que se fez ao longo do trabalho, iniciando aqui as considerações primeiramente pelo Programa Bolsa Família e, em um segundo momento, as considerações a respeito da atuação profissional do assistente social.

A primeira reflexão aqui exposta refere-se aos limites deste trabalho. Devido ao fato de se tratar de uma pesquisa bibliográfica e sendo realizada em um curto período de tempo, não foi possível aprofundar determinados aspectos do tema. Diante do que me propus a realizar, posso afirmar que o estudo desenvolvido a partir da pesquisa qualitativa foi de extrema importância para a compreensão do Programa Bolsa Família de maneira mais abrangente. Estudar uma política social de transferência condicionada de renda significou imergir em um campo de relações complexas e ao mesmo tempo bastante contraditórias.

Dessa maneira, um dos primeiros desafios à elaboração deste trabalho foi compreender as disputas entre as perspectivas econômicas presentes no século XX e que se encontram sob novas manifestações no período atual. Isso porque, as políticas sociais se encontram subordinadas às políticas econômicas. Portanto, ao mesmo tempo em que representam avanços das lutas da classe trabalhadora, as políticas sociais ainda não atingiram autonomia frente à economia capitalista, hegemônica no mundo.

No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, fruto de uma ampla mobilização da classe trabalhadora e dos setores populares, foi possível alcançar significativas conquistas no âmbito da universalização dos direitos sociais, contudo, estas vêm sendo duramente combatidas. Isso porque, ao seguir a lógica do capital em satisfazer os interesses do mercado, o Estado passa a implementar políticas públicas focalizadas na extrema pobreza. Desse modo, o Sistema de Seguridade Social vai gradualmente caracterizando-se por políticas residuais e focalizadas.

É neste cenário que as políticas de transferência de renda surgem sob a orientação neoliberal. Atualmente, o Programa Bolsa Família é o programa que transfere valor monetário de maior alcance e visibilidade no país, representando um avanço do ponto de vista das demais políticas de transferência de renda que até então existiam, as quais existiam de maneira bastante fragmentada. Contudo, sua

gênese contém o caráter neoliberal, que mesmo tirando milhões de brasileiros da extrema miséria, reforça a lógica de que as políticas de assistência social devem ser direcionadas aos mais pobres entre os pobres.

Desse modo, o Bolsa Família não rompe com uma visão paternalista do Estado. O Programa pode ser compreendido enquanto uma política focalizada e seletiva ao invés de se constituir enquanto uma política universal a todos que dela necessitam. Assim, se pode constatar o difícil processo de efetivação da Política de Assistência Social no país, uma vez que mesmo asseguradas na Constituição Federal enquanto um direito de garantir cidadania, essa ainda encontra-se atrelada a uma concepção assistencialista. Romper com essa visão assistencialista e atrelada a caridade talvez seja hoje ainda um dos maiores desafios presentes à política pública.

Nesse sentido, entendo os programas de transferência condicionada de renda como programas compensatórios e residuais, que são baseados em fundamentos liberais/neoliberais e vão ao encontro aos interesses do mercado. As próprias condicionalidades exigidas aos beneficiários do Programa mostram o caráter de desresponsabilização do Estado frente às demandas das classes populares, transpondo a responsabilidade pela sua própria sobrevivência ao núcleo familiar. Assim, é de responsabilidade da família o cuidado com as crianças e os idosos, ao invés de se garantir serviços públicos, como creches e asilos públicos e gratuitos, à população beneficiária do PBF.

Entretanto, se pode afirmar que o Programa Bolsa Família expressa a contradição presente nas mais diversas políticas sociais, com o viés tanto de manutenção da ordem capitalista, como também de relativa autonomia dos sujeitos por ele atingido. Isso porque, na vida das pessoas que vivem em condições de miséria e extrema vulnerabilidade social, o impacto de ter uma renda, por menor que seja, implica em melhoria das condições de vida. De maneira mais expressiva, isso ocorre na área da segurança alimentar e nutricional, uma vez que o valor recebido é gasto com alimentação. Também é possível afirmar a importância do valor monetário para a autonomia das mulheres⁶, mesmo que relativa, nas relações familiares e nos

⁶ Destaco aqui, o livro 'Vozes do Bolsa Família', de Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani, no qual os autores apontam a possibilidade de uma relativo emponderamento das mulheres através da transferência direta de renda, proporcionada pelo PBF. O livro é fruto de uma pesquisa realizada entre os anos de 2006 à 2011, com mais de 150 mulheres beneficiárias do Programa em áreas de extrema pobreza do país: o sertão e a zona litorânea de Alagoas, o Vale do Jequitinhonha em Minas

espaços públicos, bem como, a realização do Programa junto às famílias do meio rural, historicamente à margem das políticas sociais no Brasil.

Portanto, o PBF contribui para a melhoria de vida de uma imensa parcela da população brasileira que se encontra excluída do sistema produtivo, mesmo que seja de maneira residual. O grande problema que se apresenta na transferência condicionada de renda é a sua prevalência no Sistema Brasileiro de Proteção Social.

O Serviço Social por trabalhar com as manifestações da questão social, fruto das contradições do modo de produção capitalista, vê-se pautado na necessidade de suprir demandas emergenciais dos usuários. Por vezes, isso provoca a manutenção do *status quo*, sendo um desafio à profissão superar o imediatismo e pensar estratégias a médio e longo prazo.

Desse modo, é fundamental que a profissão consiga desenvolver a capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho propositivas, capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano. Cabe ao Serviço Social uma reflexão crítica e propositiva frente aos programas de transferência de renda condicionada, a fim de não se tornar um mero agente técnico executor das políticas sociais, mas atuar de maneira a garantir o compromisso ético político da profissão, expresso em seu Código de Ética, com a classe trabalhadora.

Por fim, compreendo que esse Trabalho de Conclusão de Curso é um singelo registro de algumas inquietações que perpassaram a minha formação enquanto futura Assistente Social e sujeito político no mundo. Muitas questões ainda podem e devem ser tratadas frente às políticas sociais que vem sendo implementadas em uma realidade tão desigual e excludente como a nossa, não para justificá-la, mas para que provoquem formulações e ações que visem a transformação de tal realidade.

*“Com a dor dos deserdados,
com o sonho escuro da criança
que dorme com fome,
aprendi que o mundo não é só meu.
Mas, sobretudo aprendi
Que na verdade o que importa,
Antes que a vida apodreça
É trabalhar na mudança
Do que é preciso mudar.”
(Thiago de Mello)*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho e neodesenvolvimentismo**: Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. São Paulo, Práxis, 2010.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2 ed. São Paulo, Cortez, 2008.

_____; BOSCHETTI, I. **Política Social**: Fundamentos e História. Biblioteca Básica do Serviço social, v.2, 9ed. São Paulo, Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **As políticas brasileiras de Seguridade Social**: Assistência Social. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD - UnB, 2000.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? 4 ed. São Paulo, Cortez, 2010.

_____. et al. Proteção Social e Seguridade Social: a constituição de sistemas de atendimento às necessidades sociais. In: GARCIA, M. L.; COUTO B. R.; MARQUES, R. M. (Org.) **Proteção social no Brasil e em Cuba**. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 43-60, 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela p.95-110, 2004.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Práxis**. São Paulo, Cortez, Instituto Paulo Freire, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 7 ed. São Paulo, Cortez, 2012.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 20ª. ed. São Paulo, Cortez, 2011.

_____; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 35ª. ed. São Paulo, Cortez, 2011.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo, Brasiliense, 2006.

LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima**: Perspectivas Brasileiras, Texto para Discussão nº 596, Rio de Janeiro, Ipea, 1998.

LIMA, Carlos. Trabalho e Política Social no mundo do capital em crise. In: Potyara A.P.Pereira ; Camila Potyara Pereira. (Org.). **Marxismo e Política Social**. 1ed. Brasília: Icone, 2010, v. 1.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. esp. p. 37-45, 2007.

MARX, Karl. **O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. 4 ed. São Paulo, Centauro, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 22ª. ed. Petrópolis, Editora Vozes, 2003.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, questão social e seu enfrentamento**. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr/jun. 2012.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 2 ed. São Paulo, Cortez, 1996.

NETTO, J; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. Biblioteca Básica do Serviço Social, v.1. 4ed. São Paulo, Cortez, 2008.

PASTOR, Márcia; BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes. **Estado e política social**. Londrina, Serviço Social em Revista, p. 135-156, 2009.

PEREIRA, Potyara. A. P. Concepção de bem-estar (Social) em Marx. In: Potyara A.P.Pereira; Camila Potyara Pereira. (Org.). **Marxismo e Política Social**. 1ed. Brasília, Icone, 2010.

PEREIRA, Potyara. A. P. **Política Social: temas e questões**. 3ed. São Paulo, Cortez, 2011.

PIRES, Marcos Cordeiro. **A “Nova Ordem Mundial” e o Consenso de Washington**. Novos Rumos, São Paulo, n. 45, p. 20-29, 2006.

PRATES, Jane. **Planejamento da Pesquisa Social**. In: Temporalis, Ano 4, nº. 7, Porto Alegre, ABEPSS, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **“Assistência Social e Esfera Pública: Os Conselhos no exercício do controle social”**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 56, São Paulo, Cortez, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; LIMA, Valeria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** 5 ed. São Paulo, Cortez, 2011.

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

_____. **Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social.** In: Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009.

ANEXOS

ANEXO A – LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Documentação e Informação

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004

Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte

Lei:

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

Parágrafo único. O Programa de que trata o *caput* tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15

(quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; [\(Inciso com redação dada pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011\)](#)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família; [\(Inciso acrescido pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: [“Caput” do inciso acrescido pela Medida Provisória nº 570, de 14/5/2012, convertida na Lei nº 12.722, de 3/10/2012, com redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 29/11/2012, convertida na Lei nº 12.817, de 5/6/2013\)](#)

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e; [\(Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 570, de 14/5/2012, convertida na Lei nº 12.722, de 3/10/2012, com redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 29/11/2012, convertida na Lei nº 12.817, de 5/6/2013\)](#)

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. [\(Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 570, de 14/5/2012, convertida na Lei nº 12.722, de 3/10/2012\)](#)

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - 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;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: [“Caput” do parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e [\(Inciso acrescido pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). [\(Inciso acrescido pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do *caput* poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV. [\(Parágrafo com redação dada pela Medida Provisória nº 570, de 14/5/2012, convertida na Lei nº 12.722, de 3/10/2012\)](#)

§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do *caput* deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do *caput* serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. [\(Parágrafo com redação dada pela Medida Provisória nº 570, de 14/5/2012, convertida na Lei nº 12.722, de 3/10/2012\)](#)

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: [\(“Caput” do parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

I - contas-correntes de depósito à vista; [\(Inciso acrescido pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

II - contas especiais de depósito à vista; [\(Inciso acrescido pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

III - contas contábeis; e [\(Inciso acrescido pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. [\(Inciso acrescido pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita*. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 570, de 14/5/2012, convertida na Lei nº 12.722, de 3/10/2012, com redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 29/11/2012, convertida na Lei nº 12.817, de 5/6/2013\)](#)

§ 16. Caberá ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar *per capita*, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 570, de 14/5/2012, convertida na Lei nº 12.722, de 3/10/2012, com redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 29/11/2012, convertida na Lei nº 12.817, de 5/6/2013\)](#)

I - [\(Revogado pela Medida Provisória nº 590, de 29/11/2012, convertida na Lei nº 12.817, de 5/6/2013\)](#)

II - [\(Revogado pela Medida Provisória nº 590, de 29/11/2012, convertida na Lei nº 12.817, de 5/6/2013\)](#)

§ 17. Os beneficiários com idade a partir de 14 (quatorze) anos e os mencionados no inciso III do *caput* deste artigo poderão ter acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.817, de 5/6/2013\)](#)

Art. 2º-A. A partir de 1º de março de 2013, o benefício previsto no inciso IV do *caput* do art. 2º será estendido, independentemente do disposto na alínea “a” desse inciso, às famílias beneficiárias que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do *caput* do art. 2º, igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita*. [\(Artigo acrescido pela Lei nº 12.817, de 5/6/2013\)](#)

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do *caput* do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do *caput* do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. [\(Parágrafo único acrescido pela Lei nº 11.692, de 10/6/2008\)](#)

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as

competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes. [\(Parágrafo único com redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 29/11/2012, convertida na Lei nº 12.817, de 5/6/2013\)](#)

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no *caput* serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 462, de 14/5/2009, convertida na Lei nº 12.058, de 13/10/2009\)](#)

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a:

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle;

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 462, de 14/5/2009, convertida na Lei nº 12.058, de 13/10/2009\)](#)

§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 462, de 14/5/2009, convertida na Lei nº 12.058, de 13/10/2009\)](#)

§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará:

I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos;

II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e

III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 462, de 14/5/2009, convertida na Lei nº 12.058, de 13/10/2009\)](#)

§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 462, de 14/5/2009, convertida na Lei nº 12.058, de 13/10/2009\)](#)

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do §

3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 462, de 14/5/2009, convertida na Lei nº 12.058, de 13/10/2009\)](#)

§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a 3% (três por cento) da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 462, de 14/5/2009, convertida na Lei nº 12.058, de 13/10/2009\)](#)

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o *caput* é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º.

Parágrafo único. A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA - "Cartão Alimentação" encerra-se em 31 de dezembro de 2011. [\(Parágrafo único acrescido pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011\)](#)

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o *caput* do art. 1º.

Parágrafo único. A relação a que se refere o *caput* terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado

quando, dolosamente: [“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011](#)

I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou [\(Inciso acrescido pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011\)](#)

II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício. [\(Inciso acrescido pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011\)](#)

§ 1º [\(Revogado pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011\)](#)

§ 2º O servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações de que trata o *caput* fica obrigado a ressarcir integralmente o dano, aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente. [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011\)](#)

Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família.

§ 1º O valor apurado para o ressarcimento previsto no *caput* será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

§ 2º Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência. [\(Artigo acrescido pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011\)](#)

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicar-se-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Dirceu de Oliveira e Silva