

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

ISMAEL DE CÓRDOVA

A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM CRICIÚMA-SC:
ASPECTOS REGIONAIS DO COMBATE A POBREZA NO
BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.
Orientador: Prof. Dr. Ismael Gonçalves Alves
Coorientadora: Profa. Dra. Giovana Ilka Jacinto Salvaro

CRICIÚMA (SC)
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

C796p Córdova, Ismael de.

A Política Nacional de Assistência Social e o Programa Bolsa Família em Criciúma-SC : aspectos regionais do combate à pobreza no Brasil / Ismael de Córdova. - 2018.
157 p. : il.; 21 cm.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Criciúma, 2018.

Orientação: Ismael Gonçalves Alves.

Coorientação: Giovana Ilka Jacinto Salvaro.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Programas de sustentação de renda – Criciúma (SC). 3. Assistência social – Política governamental – Criciúma (SC). 4. Criciúma (SC) – Política social. 5. Bem-estar social. I. Título.

ISMAEL DE CÓRDOVA

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM CRICIÚMA-SC:
ASPECTOS REGIONAIS DO COMBATE A POBREZA
NO BRASIL**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Criciúma, 29 de maio de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ismael Gonçalves Alves - (UNESC) - Orientador

Profa. Dra. Giovana Ilka Jacinto Salvaro - (UNESC) – Co-Orientadora

Profa. Dra. Amalia Morales Villena – (UGR)

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira - (UNESC)

Ismael de Córdova
Mestrando

Dedico esse trabalho ao meu querido e amado filho Matheus Vargas de Córdova e também a todas as pessoas e famílias que vivem ou viveram em situação de vulnerabilidade e risco social.

AGRADECIMENTOS

Durante esta minha aventura que foi o desenvolvimento desta dissertação, em alguns momentos felizes e em outros nem tanto, pude contar com o apoio, a disposição, a orientação e o carinho de muitas pessoas. Mas, antes de mencioná-las, quero elevar à Deus o meu mais sincero sentimento de gratidão e por estar sempre comigo, sendo o meu amparo e o meu conforto.

Agradeço a todos os brasileiros, trabalhadores ou não, que me propiciaram realizar esta pesquisa com o auxílio da bolsa de estudo, repassada por intermédio do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares – PROSUP e da CAPES. Muito obrigado!

Agradeço à Equipe Técnica da Diretoria de Assistência Social do Estado de Santa Catarina – Secretaria de Estado de Assistência Social - SST pelo suporte que me foi dado e pela experiência compartilhada.

Agradeço à Equipe Técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social de Criciúma que nunca me faltou em todas as vezes que precisei e apoio.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Ismael Gonçalves Alves, que soube ser impulso, freio e norte neste meu caminhar que em algumas vezes pareceu perdido.

Agradeço a minha co-orientadora Profa. Dra. Giovana Ilka Jacinto Salvaro, pelo cuidadoso acompanhamento durante esta caminhada.

Agradeço também a Profa. Dra. Ana Paula Vosne Martins e ao Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira pelas enormes contribuições ao trabalho de pesquisa na qualificação do projeto que me proporcionaram um olhar mais amplo sobre a pesquisa.

Agradeço a Profa. Dra. Amalia Morales Villena, que gentilmente aceitou o convite para participar desta Banca.

Agradeço ao meu marido e companheiro Zolnei E. Vargas de Córdova pelo apoio, encorajamento, paciência e cuidados dispensados a mim e a nossa família durante a minha ausência. Meu coração se alegra ao pensar em você e na sua dedicação para que tudo isso fosse possível.

Agradeço especialmente ao meu filho Matheus Vargas de Córdova, uma das razões para eu buscar evoluir enquanto profissional e meu motivo para todos os dias melhorar enquanto ser.

Queira o melhor do melhor... Se pensamos pequeno... Coisas pequenas teremos... Mas se desejarmos fortemente o melhor e, principalmente lutarmos pelo melhor... O melhor vai se instalar em nossa vida. Porque sou do tamanho daquilo que vejo, E não do tamanho da minha altura.
(Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

O Estado de Bem-Estar Social é um elemento central da contemporaneidade com o objetivo de garantir condições básicas de vida e cidadania para a toda a população. Neste sentido, as políticas públicas, principalmente aquelas de cunho social, são consideradas a materialização das premissas estatais em diminuir a pobreza e seus efeitos negativos sobre a vida da população. No Brasil, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Programa Bolsa Família (PBF), em sua interação com as diferentes esferas da administração pública e da sociedade, conferem a possibilidade de materialização do Bem-Estar e do desenvolvimento socioeconômico. Surgido na década de 2000, o PBF foi um importante elemento nacional de combate à pobreza e as vulnerabilidades sociais, no entanto nos últimos anos sua eficácia tem diminuído, seguindo a tendência de retração dos investimentos estatais na área das políticas públicas. Como elemento central deste trabalho, analisamos os dados referentes ao PBF no Estado de Santa Catarina e no município de Criciúma que nos últimos anos sofre cortes orçamentários dificultando a proteção socioassistencial as famílias em situação de vulnerabilidade. Ao analisar-se os relatórios da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), por meio da Matriz de Informação Social e Tabulador de Informação do CadÚnico entre os anos de 2016 e 2017, observou-se que o PBF tem passado por um processo de mitigação, perdendo sua capacidade protetiva, expondo um número considerável de indivíduos a precariedade e as vulnerabilidades sociais, colocando em xeque anos de mobilização em favor de um Estado de Bem-Estar Social universal e comprometido com o fim da pobreza.

Palavras-Chave: Bolsa Família; Política Nacional de Assistência Social; Transferência de Renda; Bem-Estar Social.

RESUMEN

El Estado de Bienestar Social es un elemento central de la contemporaneidad con el objetivo de garantizar condiciones básicas de vida y ciudadanía para toda la población. En este sentido, las políticas públicas, principalmente aquellas de cuño social, son consideradas la materialización de las premisas estatales en disminuir la pobreza y sus efectos negativos sobre la vida de la población. En Brasil, la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) y el Programa Bolsa Família (PBF), en su interacción con las diferentes esferas de la administración pública y de la sociedad, confieren la posibilidad de materialización del Bienestar y del desarrollo socioeconómico. Surgido en la década de 2000, el PBF fue un importante elemento nacional de combate a la pobreza y las vulnerabilidades sociales, pero en los últimos años su eficacia ha disminuido, siguiendo la tendencia de retracción de las inversiones estatales en el área de las políticas públicas. Como elemento central de este trabajo, analizamos los datos referentes al PBF en el Estado de Santa Catarina y en el municipio de Criciúma que en los últimos años sufre recortes presupuestarios dificultando la protección socioasistencial a las familias en situación de vulnerabilidad. Al analizar los informes de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI), por medio de la Matriz de Información Social y Tabulador de Información del CadÚnico entre los años 2016 y 2017, se observó que el PBF ha pasado por un proceso de mitigación, perdiendo su capacidad protectora, exponiendo un número considerable de individuos a la precariedad y las vulnerabilidades sociales, colocando en jaque años de movilización en favor de un Estado de Bienestar Social universal y comprometido con el fin de la pobreza.

Palabras clave: Bolsa Família; Política Nacional de Asistencia Social; Transferencia de Renta; Bienestar Social.

ABSTRACT

The Welfare State is a central element of contemporaneity with the objective of guaranteeing basic conditions of life and citizenship for the entire population. In this regard, public policies, especially those of a social nature, are considered the materialization of the state premises in reducing poverty and its negative effects on the life of the population. In Brazil, the National Social Assistance Program (NASP) and the Family Assistance Program (FAP), in their interaction with the different spheres of public administration and society, allow the materialization of Welfare and socioeconomic development. In the 2000s, the FAP was an important national element in combating poverty and social vulnerability, but in recent years its effectiveness has diminished, following a downward trend in public investment regarding public policy. As a central element of this study, we analyzed the data referring to the FAP in the State of Santa Catarina and in the city of Criciúma, which for the past few years has been suffering budget cuts, making it difficult to provide social-welfare protection to families in situations of vulnerability. When analyzing the reports of the Evaluation and Management Information Department, through the Social Information Matrix and CadÚnico's Information Tabulator between 2016 and 2017, it was observed that the FAP has undergone a process of mitigation, losing its protective capacity, exposing a high number of individuals to precariousness and social vulnerabilities, compromising years of mobilization in favor of a universal welfare state and committed to the end of poverty.

Keywords: Family Assistance Programme; National Social Assistance Policy; Transfer of Income; Welfare State.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relação de interdependência: família, mercado e estado.....	44
Figura 2 – Estrutura dos Serviços Socioassistenciais	79
Figura 3 – Advertência, bloqueio, suspensão, cancelamento, recurso.....	110
Figura 4 – Distribuição de bairros por territórios no município de Criciúma (SC)	126
Figura 5 – Mapa das famílias cadastradas no CadÚnico em Criciúma	129

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual dos tipos de benefícios do PBF em Criciúma (2016-2017)	133
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de famílias e total de pessoas cadastradas no CadÚnico	114
Tabela 2 – Total de famílias beneficiadas pelo PBF no Brasil	116
Tabela 3 – Valor total repassado ao Programa Bolsa Família	118
Tabela 4 – Total de famílias e total de pessoas cadastradas no CadÚnico na região Sul	119
Tabela 5 – Total de famílias beneficiadas pelo PBF e valor total repassado na região Sul.....	120
Tabela 6 – Total de famílias e total de pessoas cadastradas no CadÚnico em Criciúma	130
Tabela 7 – Número de famílias cadastradas no CadÚnico de acordo com a renda <i>per capita</i> mensal em Criciúma (2016-2017).....	131
Tabela 8 – Total de famílias beneficiadas pelo PBF e valor total repassado em Criciúma	133
Tabela 9 – Dados comparativos (Brasil/ SC/ Criciúma)	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF	Acompanhamento Familiar
BIEN	<i>Basic Income European Network</i>
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSP	Benefícios Superação da Extrema Pobreza
BVG	Benefícios Variáveis Gestante
BVJ	Benefício Variável Jovem
BVJ	Benefícios Variáveis Jovem
BVN	Benefícios Variáveis Nutriz
CadÚnico	Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
Centro POP em Situação de Rua	Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DF	Distrito Federal
EUA	Estados Unidos da América
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento humano
IMAS	<i>Instituto Mixto de Ayuda Social</i>
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MI Social	Matriz de Informação Social
MS	Ministério da Saúde
OG's	Organizações Governamentais
ONG's	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PANES	Plano Nacional de Cuidados de Emergência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PCTR	Programas Condicionados de Transferência de Renda

PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PJJHD	<i>Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados</i>
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PR	Paraná
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PTR	Programa de Transferência de Renda
RDPC	Renda Domiciliar <i>Per Capita</i>
RS	Rio Grande dos Sul
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SC	Santa Catarina
SEBRAE-MG Minas Gerais	Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa de
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SP	São Paulo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TABCAD	Tabulador de Informações do CadÚnico
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	26
2. AS TEORIAS DO WELFARE STATE: MÚLTIPLAS ABORDAGENS INTERPRETATIVAS.....	36
2.1 REPENSANDO O ESTADO DE BEM-ESTAR: A PROPOSTA DE ESPING-ANDERSEN.....	41
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTADO DE BEM-ESTAR: A PROTEÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO DE COMBATE A POBREZA.....	50
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS CAMINHOS DO BRASIL.....	58
3.1 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROTEÇÃO ÀS FAMÍLIAS: GARANTIAS, FUNCIONAMENTO E APLICABILIDADE.....	70
3.2 ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	80
3.2.1 Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE): garantias de cidadania e quebra das vulnerabilidades sociais.....	85
4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA: UMA OPÇÃO PARA O COMBATE DAS VULNERABILIDADES BRASILEIRAS.....	96
4.1 CAMINHOS LATINO-AMERICANOS: A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA COMO UMA VIA REGIONAL DE ERRADICAÇÃO DOS IMPACTOS DA POBREZA.....	97
4.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CARACTERÍSTICAS E CONDICIONALIDADES.....	104
4.3 O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS E SUAS INTERAÇÕES COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	112
4.3.1 Análise dos dados do CadÚnico e do PBF no município de Criciúma no ano de 2016 e 2017.....	124
5 CONCLUSÃO.....	136

1 INTRODUÇÃO

Essa dissertação é o resultado de uma caminhada fortemente influenciada pelo campo da Assistência Social. Meu primeiro contato com a Assistência Social se deu por volta de 1992 quando fui acolhido em um orfanato e senti na pele pela primeira vez a importância das medidas protetivas do Estado de Bem-Estar ao cidadão. Vinte anos depois a Assistência Social voltou a ser o palco da vida acadêmica (durante o curso de Direito) e profissional, pois, além de concluir uma especialização na área, que me proporcionou um entendimento mais técnico e teórico, atuei na gestão da Assistência Social no município de Criciúma (SC) entre os de 2012 a 2016. Essa experiência nos colegiados municipais alargou meu conhecimento sobre a inter-relação da rede de assistência e todos os demais equipamentos municipais. Posteriormente, no período de 2016 a 2017 percorri vários estados do país, principalmente o Estado de São Paulo como capacitador para a área de gestão da Assistência Social. Já no ano de 2017, ao mesmo passo que iniciei o Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento Socioeconômico, recebi um convite para atuar como Diretor de Assistência Social de Santa Catarina. Esta fase me possibilitou ter acesso aos meandros da política pública, bem como uma visão mais ampliada ao participar de colegiados estaduais e nacionais e assumir a presidência do Conselho Estadual de Assistência Social.

Todo este itinerário formativo fez nascer em mim uma inquietação, alvo desta dissertação, que foi examinar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e suas relações com o Programa Bolsa Família (PBF), centrando-se especialmente no Estado de Santa Catarina e no município de Criciúma, que nos últimos dois anos foram alvos de reordenações da política social que impactaram na capacidade protetiva do Estado em relação a população local. Esse recorte analítico se justifica, pois teoricamente o PBF contribuiria para a estruturação e promoção do Estado de Bem-Estar, oportunizando as famílias melhorias nas condições de vida. Para dar conta de tal empreitada, elencamos os anos de 2016 e 2017, já que neste momento o país passou por uma série de turbulências políticas que colocaram em risco as políticas de assistência social que até então estavam em processo de solidificação pavimentando o caminho para a instalação de um modelo brasileiro de Bem-Estar Social.

Para dar conta de tal empreitada, buscamos nos enveredar teoricamente sobre os mecanismos que proporcionaram o surgimento e a

organização dos Estados de Bem-Estar Social. Conhecido como *Welfare State*, teoricamente o Estado de Bem-Estar se apresenta como um conjunto de políticas voltadas para a promoção e proteção social de todos os indivíduos constituintes de uma comunidade nacional. No *Welfare State* o Estado propiciaria condições para que os sujeitos tenham acesso as suas necessidades básicas sem depender do mercado (desmercadorização) ou da família (desfamiliarização).

Todavia, esse zelo governamental, em um primeiro momento, privilegiou os sujeitos economicamente ativos, ou seja, os indivíduos formalmente empregados e que supostamente seriam os responsáveis pelo desenvolvimento econômico e tecnológico dos países, condição esta que lhes garantiria políticas protetivas como resultado aos trabalhos prestados. Nessa conjuntura, as mulheres, crianças e as pessoas com deficiência, fora do mercado de trabalho, estavam condenadas a dependência da caridade religiosa e da boa vontade governamental que no contexto capitalista elencava aqueles como indivíduos mais merecedores que outros.

Com o advento do *Welfare State*, já no século XX as formas de ajuda caritativa perdem paulatinamente espaço para políticas articuladas e de responsabilidade estatal. Estas ações deixaram de serem vistas no campo da solidariedade e passaram a ser entendidas como direitos de cidadania. (ALVES, 2014). De acordo com Arretche (1995), diversas teorias e abordagens ao longo do século XX buscaram explicar o surgimento e organização do *Welfare State* tornando este campo extremamente disputado e complexo. Para a autora dentre as principais correntes que buscaram explicar a ascensão do Bem-Estar destacaram-se duas, a primeira, balizava-se nas razões econômicas e na industrialização enquanto a segunda buscava explicar tal fenômeno a partir das razões políticas ou institucionais.

O primeiro grupo de estudiosos concentrou-se basicamente dimensão econômica como fator determinante do Estado de Bem-Estar Social, calcando suas análises nos impactos da industrialização na organização da sociedade. De acordo com Esping-Andersen (1991), esta teoria centrou-se especialmente na ideia de que a proteção social só se organizou devido ao volume de capital excedente e ao elevado grau de desenvolvimento tecnológico gerado pela industrialização. Ou seja, os gastos destinados aos sistemas assistenciais só ocorreriam se conectados a um potente processo de industrialização da economia que, por sua vez, seria capaz de subsidiar os onerosos recursos necessários para a sustentação das políticas públicas (ARRETICHE, 1995). Assim, os

elementos mais importantes para definir as políticas de assistência seriam as variáveis econômicas, tais como produtividade, mobilidade social, tecnologia, força de trabalho e idade da população.

Por outro lado, para os defensores das razões políticas ou institucionais a ascensão do *Welfare State* seria resultado direto da organização das forças sociais como partidos políticos e trabalhadores, que em seu cotidiano exerceriam pressões junto aos Estados forçando-os a tomar posições favoráveis em relação aos indivíduos empobrecidos. (ARRETCHE, 1995). Desta ideia resultaram variadas correntes que se debruçaram sobre o surgimento do *Welfare State*. Dentre elas, destacamos a teoria de Thomas Humphrey Marshall (1967) que defende o *Welfare State* como resultado progressivo da ampliação dos direitos civis, políticos e sociais. Para Marshall, o surgimento Estado de Bem-Estar estaria ligado ao progressivo aumento dos direitos de cidadania aliados ao crescimento do processo de industrialização. No entanto, seriam os trabalhadores e suas capacidades políticas de articulação os elementos centrais do *Welfare State*.

Apesar destas correntes buscarem apresentar de forma assertiva a estruturação dos Estados de Bem-Estar, ambas criaram modelos muito restritos buscando homogeneizar experiências particulares aos demais países, não levando em consideração as particularidades de cada sociedade. No entanto, nos últimos anos um novo conjunto de teoria tem se apresentado como uma alternativa aos estudos anteriores, levando em consideração em suas análises às características de cada país, além de fixar suas análises nas relações entre Estado, família e mercado. (ALVES, 2014)

Encabeçado por Esping-Andersen (1991) os estudos históricos-comparados centram suas interpretações nas características institucionais e distributivas da proteção social, o que por sua vez permite agrupar os países em diferentes regimes de políticas sociais, destacando suas diversidades e/ou semelhanças, além de suas distintas trajetórias históricas. Utilizando-se desta metodologia Esping-Andersen analisou o desenvolvimento do *Welfare State* em dezoito democracias capitalistas distinguindo-as em três *Welfare Regimes*. Para entender este complexo sistema de formação o referido autor analisou principalmente as diferenças encontradas na qualidade dos direitos sociais, o sistema de classes e a forma como se relacionam o Estado, o mercado e as famílias no processo de distribuição de serviços sociais. Com esse entendimento, definiu-se a existência de três regimes de Estados de Bem-Estar: o Liberal, o Socialdemocrata e o Conservador/Corporativista, que por sua

vez estão diretamente relacionados os padrões políticos adotados pelas sociedades com a finalidade ou não de isentar da responsabilidade assistencial do Estado, da família ou do mercado; a origem dos recursos e sua abrangência; o grau de envolvimento do Estado nas relações entre capital e trabalho e a estruturação das instituições sociais. (BENEVIDES, 2011).

Ainda cabe destacar dois elementos centrais das teorias de Esping-Andersen, o conceito de desmercadorização e desfamiliarização. A desmercadorização seria a condição de o indivíduo ter acesso aos serviços sociais que atendam as suas necessidades básicas sem depender do mercado para isso. Assim, a desmercadorização ocorreria quando, independente do resultado do seu trabalho, os sujeitos pudessem contar com condições mínimas para a sua sobrevivência, financiadas principalmente pelo Estado de forma gratuita e universal. Entende-se como condições básicas o acesso à alimentação, saúde e educação. (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Já o processo de desfamiliarização seria a possibilidade de os indivíduos conseguirem sanar as suas necessidades básicas sem ter que depender de sua família, visto que o Estado como provedor supriria as suas necessidades por meio de políticas públicas (ESPING-ANDERSEN, 1991). Assim, a desfamiliarização seria a não obrigatoriedade de a instituição familiar ser a única fonte de segurança assistencial. (ANDRADE, 2009).

De acordo com Alves (2014), frente a estas novas interpretações, parte-se do pressuposto que a efetivação de um Estado de Bem-Estar depende das diferentes conexões estabelecidas entre Estado, família e mercado. Assim, percebemos que a estruturação do Bem-Estar não depende apenas do grau de acumulação ou de vontade políticas, mas é um mix de elementos do qual a força social é um dos elementos centrais na garantia dos direitos sociais. É importante ressaltar que esse “direito” não se trata de uma normativa benevolente implantada pelo governo. Portanto, as políticas públicas de Assistência Social foram instituídas para equilibrar as questões sociais, na tentativa de sanar as tensões existentes entre estado, família e mercado. (ALVES, 2014)

Desse modo, a literatura entende a Assistência Social como uma política essencial para o equilíbrio das relações sociais. No Brasil, a exemplo destas relações, as primeiras legislações de Assistência Social foram elaboradas a partir da década de 1930, de forma paliativa e de pouca efetividade, destinando-se apenas aos trabalhadores formalmente empregados. Foi somente com a Constituição Federal de 1988 que a

Assistência Social se estabeleceu como um direito de todos os brasileiros que dela necessitassem. No entanto, a organização da Assistência Social prevista na Carta Magna aconteceu somente em 1993 por meio da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que desde então vem passando por inúmeras mudanças na tentativa de se adequar as novas exigências e problemáticas do tempo presente. A promulgação da LOAS colocou a Assistência Social em um novo panorama, proporcionado a descentralização da gestão dos serviços e a participação da sociedade civil. (BRASIL, 1993).

No que se refere à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), esta foi instituída no ano de 1998 dentro do disposto na Constituição Federal (1988) que estabelece a proteção social como um direito de todos os cidadãos. A PNAS, aprovada pela Resolução n. 145 de 15 de outubro de 2004, é considerada um avanço na área social, pois através dela se estruturou um sistema descentralizado e participativo que promove políticas voltadas para a igualdade, a acolhida, o convívio e o rendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social. A PNAS está integrada às políticas setoriais como educação e saúde e sua estratégia é focada na valorização das famílias, dentro do território onde vivem. Tanto o planejamento quanto a execução dos programas são de responsabilidade do Estado e da sociedade civil. Cabe ao Estado fomentar a organização e viabilizar a participação social nos trabalhos desenvolvidos para a área social. Ainda que um dos principais objetivos da PNAS seja promover o enfrentamento na redução das desigualdades sociais, ela também é o meio pelo qual o Estado dispensa a proteção aos indivíduos em situação de risco social e/ou violação de direitos, independentemente de sua classe social, grupo étnico, geracional e gênero.

Desta forma, foi no interior da PNAS que se instituiu uma das principais ferramentas de proteção social do país, o Programa Bolsa Família (PBF), um dos elementos centralmente estudado nesta dissertação. Considerando o histórico da Assistência Social no país, a instituição do Programa Bolsa Família (PBF) pode ser considerada uma das políticas públicas de maior impacto no combate as desigualdades e a pobreza no Brasil, atendendo cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país (IPEA, 2013). No entanto, fatores econômicos (crise econômica mundial iniciada em 2008) e fatores políticos (crise política brasileira) que resultaram no impeachment de Dilma Vana Rousseff com processo de afastamento iniciado em outubro de 2015, deixaram em situação de

instabilidade a continuidade do PBF. Mesmo que o país esteja enfrentando uma instabilidade econômica e política não é justificável que a parcela da sociedade que mais precisa de atenção arque com o ônus dessas mudanças.

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003 e se converteu em lei no ano de 2004 – Lei 10.636/2004. O PBF é considerado um Programa de Transferência de Renda (PTR) instituído pelo governo federal como uma política pública para promover o desenvolvimento da economia e fomentar o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil (MDS, 2015; ORTIZ; CAMARGO, 2016).

O principal objetivo do PBF é o combate às situações de pobreza e extrema pobreza em todo o território brasileiro com a imposição de condicionalidades que, se não cumpridas, levam a família beneficiada a ser advertida, a ter o benefício bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado. As condicionalidades impostas pelo PBF de modo geral têm se mostradas positivas, com bons resultados na redução das situações de extrema pobreza e na área da saúde. Na educação, há registros de estudos quantitativos que apresentam os benefícios das condicionalidades, enquanto que algumas pesquisas qualitativas não perceberam impactos positivos no que toca a progressão dos alunos no ensino fundamental. (BRANDÃO; et al., 2013). No entanto, esse não é um pensamento consensual, pois para alguns pesquisadores às condicionalidades da área da saúde e educação são inócuas já que ambas são direitos do cidadão e dever do Estado, devendo este último disponibilizá-los de forma universal, facilitando o acesso de todos a estes recursos sociais.

Como política de assistência o PBF foi o resultado da junção de vários outros benefícios (Programa Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás e, do Cadastramento Único do Governo Federal), implementados ao longo das décadas de 1990 e os anos 2000 (BRASIL, 2004). Atualmente PBF é destinado às famílias com renda *per capita* de até R\$ 85 reais ou aquelas com renda entre R\$ 85,01 a R\$ 170,00, sendo composto pelo benefício básico e benefícios variáveis (variável de 0 a 15 anos, variável à gestante, variável nutriz, variável jovem e o benefício para superação da extrema pobreza) (BRASIL, 2004; BRASIL, 2012). Em sua constituição, esta política pública possui um modelo de gestão descentralizada que envolve a União, os estados, os municípios de o Distrito Federal. Mas, muito além da área governamental, o programa implica um rigoroso sistema de

controle social para a garantia de sua eficácia enquanto programa intersetorial (ARAÚJO; et al., 2015).

Para ter acesso ao Programa Bolsa Família, os beneficiários devem obrigatoriamente estar cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Conforme as informações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o CadÚnico é um “instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população”. No entanto, muito além de um instrumento de identificação e caracterização do público alvo, o CadÚnico é uma ferramenta que fomenta uma melhor distribuição dos recursos. Pois além de evitar que ocorra a sobreposição de benefícios, ele também alcança melhores níveis de equidade social. Se não bastasse, o CadÚnico se configura como uma das mais importantes fontes de dados sobre o perfil da população vulnerável brasileira, originando informações relevantes para a construção e/ou ampliação das políticas públicas nacionais.

Metodologicamente, esta dissertação se assenta sobre bases interdisciplinares entrelaçando diferentes disciplinas do conhecimento como Direito, Economia, História e Ciências Políticas. No entanto, mais que fornecer ferramentas analíticas, o manuseio destes distintos campos do conhecimento permite construir uma visão ampliada de mundo possibilitando o entendimento da sociedade em toda sua complexidade relacional.

Com a finalidade de compreender melhor as políticas públicas de assistência social, esta pesquisa ancorou-se em um acurado estudo bibliográfico com objetivos exploratórios e descritivos. Segundo Gil (2007), a pesquisa bibliográfica é o melhor método para investigar ideologias e posicionamentos acerca de um problema, permitindo o acesso a diferentes pontos de vista sobre uma mesma temática. Já em sua abordagem, esta dissertação apoia-se no estudo quali-quantitativo. Qualitativa, por buscar conhecer aspectos das políticas de Assistência Social do país – principalmente o PBF – e quantitativa por investigar o processo de distribuição destes serviços entre os anos de 2016 e 2017 no Brasil.

A estimativa do número de famílias em situação de baixa renda¹ no país foi realizada com base nos relatórios da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), nas ferramentas de pesquisas “Matriz de Informação Social” e Tabulador de Informação do CadÚnico. Nessas plataformas foram pesquisadas informações sobre o número de famílias inseridas no Cadastro Único, número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, números de famílias atendidas de acordo com o tipo de benefícios. A análise dos dados se deu de forma comparativa entre os dados de 2016 com relação ao ano de 2017 e conforme a localização (nacional, regional e local).

A investigação e análise desses dados são importantes meios de controle de verificação de que o Estado cumpra o disposto nos Art. 203² e 204³ da Constituição Federal que responsabiliza o governo como agente promotor das políticas protetivas. Esta responsabilidade está reafirmada por meio da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei

¹A estimativa de famílias pobres com perfil Cadastro Único (baixa renda) foi feita a partir da combinação da metodologia de Mapas de Pobreza do IBGE, elaborados a partir do Censo Demográfico 2000, da PNAD 2006 e de outros indicadores sócio-econômicos, levando em consideração a renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo MDS-SAGI (2018, p. 1).

²Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, p. 69).

³Art. 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. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003); I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003); II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003); III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988, p. 69).

Orgânica da Assistência Social (LOAS) que em seu Art. 1^o estabelece a Assistência Social como um direito dos indivíduos e um dever do Estado (BRASIL, 1993). Ou seja, mesmo que a Assistência Social no Brasil tenha emergido por causa do descontentamento da classe operária, pelo interesse dos donos dos meios de produção em manter a ordem, ou por ser um suposto desenvolvimento natural do sistema capitalista; nos últimos 30 anos a Assistência passou a ser um direito de toda a população que dela necessitar. Portanto, as políticas de proteção e promoção social não podem mais ser vistas como compensatórias, assistencialista, residual ou caritativa, e sim como “políticas públicas de direito” (SOUSA; et al., (2013, p. 8).

Para melhor compreender as políticas assistenciais brasileiras, dividimos esta pesquisa em três capítulos. No primeiro capítulo intitulado “As principais e primeiras teorias do *Welfare State*: múltiplas abordagens interpretativas”, buscou-se o entendimento do surgimento e do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar. Buscou-se também investigar quais são os elementos necessários para a construção do *Welfare*, e como as diferentes correntes teóricas justificam a emergência do Estado de Bem-Estar social. A literatura aponta que às primeiras medidas protetivas foram instituídas na Inglaterra, Alemanha. Ainda que tais legislações se tratassem exclusivamente de benefício para os trabalhadores, essas leis se firmaram como o início de uma grande revolução que para muitos teóricos, foi conseqüência do sistema capitalista, agravado pelo acentuado desenvolvimento econômico mundial. Além disso, procurou-se estabelecer as razões das políticas públicas, meio pelo qual o Estado estabelece as diretrizes de ações sociais, estarem tão intimamente ligada a promoção do Estado de Bem-Estar.

No segundo capítulo, “Políticas públicas de Assistência Social: Os caminhos do Brasil”, procurou-se entender como se dá a política nacional de Assistência Social (garantias, funcionamento e aplicabilidade) para a proteção às famílias. Nesse momento oportunizou-se a contextualização das principais políticas públicas de Assistência Social no Brasil desde a luta de classes travada na pós-ditadura, perpassando pelo período de governo neoliberal até os dias atuais. Para esse entendimento, buscou-se nas legislações vigentes como

⁴Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

está estruturada a Assistência Social brasileira (territorialização, monitoramento e equipamentos socioassistenciais) e como se deu a sua evolução e as premissas que motivaram essa trajetória.

O terceiro e último capítulo nominado de “Programas de transferência condicionada de renda: uma opção para o combate das vulnerabilidades brasileiras” abordou-se os programas de transferência de renda e a sua relevância para o combate a pobreza e as situações de vulnerabilidades. Ainda que se tenha apresentado alguns modelos de transferência de renda de outros países e de algumas localidades brasileira, o foco deste capítulo foi o Programa Bolsa Família, o qual foi explorado em vários aspectos, como por exemplo, os aspectos legais, culturais, econômicos, políticos e sociais. Nesse capítulo também foram apresentados os resultados da pesquisa sobre o número de famílias cadastradas no CadÚnico e o total de famílias beneficiadas pelo PBF nos anos de 2016 e 2017.

Finalmente, nas conclusões, apresentou-se uma síntese dos principais resultados das análises dos dados realizada no capítulo anterior, destacando os aspectos mais relevantes desse trabalho e suas possíveis contribuições para futuras pesquisas.

2. AS PRINCIPAIS E PRIMEIRAS TEORIAS DO *WELFARE STATE*: MÚLTIPLAS ABORDAGENS INTERPRETATIVAS

Welfare State é uma expressão de origem anglo-saxônica utilizada para identificar um fenômeno do século XX que impulsionou ao sistema capitalista, por meio dos governos nacionais, a implementar políticas sociais. Essas políticas foram destinadas especialmente às pessoas em situação de pobreza, configurando-se, conforme sua solidificação e aceitação por parte do conjunto nacional, em um direito de cidadania promovido e garantido pelo Estado (ARRETCHE, 1995; ALVES, 2015). Neste sentido, podemos entender o *Welfare State* como o “Estado benfeitor que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social”. (LAURELL (1997) *apud* SANTOS, 2004, p. 289). Dito de outra forma, o Estado não buscou desestruturar elementos centrais do capitalismo como a sociedade de classes e a propriedade privada, mas conciliar as relações entre capital e trabalho, ofertando serviços sociais a toda a população como contrapartida a sua da força de trabalho, garantindo assim o bem-estar a todos os cidadãos.

Ao analisarmos os processos históricos, ao longo dos séculos XVIII e XX, que resultaram em grandes mudanças estruturais das sociedades ocidentais, compreendemos que os mesmos foram propulsionados, em grande medida, pela necessidade de adaptação das sociedades a novos sistemas econômicos, sociais e culturais. A emergência do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar, no interior destas mudanças, levou muitos pesquisadores a dedicar suas análises a entender seus possíveis processos de estruturação e tipologias existentes em distintos países. De acordo com Alves (2014), um fértil terreno para estas pesquisas foram os estudos histórico-comparados, que nas últimas décadas resultaram em uma importante literatura explicativa sobre tal fenômeno. Este tipo de estudos tem entendido o Estado de Bem-Estar como um elemento estrutural dos países ocidentais, articulando as relações entre Estado, mercado e as sociedades de diferentes formas e por meio de distintos padrões. Corroborando com a ideia Sonia Draibe argumenta:

[...] ao examinar comparativamente os processos históricos de formação do “*Welfare State*” em diversos países, [o estudo histórico-comparado] admitiu e reconheceu distintos padrões que marcaram a consolidação dos contemporâneos Estados de Bem-Estar Social. Padrões ou modelos

que expressam raízes e condições históricas distintas que se manifestam em variação das complexas dimensões da proteção social [...]. (1993, p. 02).

Assim, a proteção social constituiu-se por meio de uma complexa rede operacional que englobou desde as ajudas tradicionais em que o Estado não ocupa o lugar de agente interventor, até os complexos sistemas de redistribuição. De acordo com Arretche (1995), dada às variadas teorias, correntes e abordagens, os estudos sobre o *Welfare State* tornaram-se um campo de análise extremamente disputado e complexo, não havendo consenso entre seus estudiosos. Ainda de acordo com a autora essas teorias, de modo geral, classificam-se em duas principais vertentes: a primeira, baliza-se nas razões econômicas enquanto a segunda busca explicar tal fenômeno a partir das razões políticas ou institucionais.

Nas teorias de base econômica seus estudiosos consideram o desenvolvimento econômico como causa do surgimento e do desenvolvimento do *Welfare State*, dividindo-se em duas linhas de interpretação. Na primeira o *Welfare State* seria um resultado das mudanças provocadas pela industrialização, que exigiria dos Estados a distribuição de riquezas via proteção social, ou seja, a industrialização proporcionaria as condições econômicas para o financiamento e a promoção de políticas públicas. Na segunda linha interpretativa, *Welfare State* seria uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista, que compensaria a exploração dos trabalhadores via políticas sociais, controlando possíveis reivindicações oriundas da classe trabalhadora. (ARRETCHÉ, 1995, p. 11-20) Assim, para estes pesquisadores, o surgimento do *Welfare State* estaria relacionado ao desenvolvimento do sistema capitalista que por sua vez teria dois objetivos: acumulação de capital e legitimação do sistema. Ou seja, para haver a acumulação é preciso explorar o trabalho da classe operária e, como medida compensativa, se criariam os sistemas de proteção sociais personificados nas políticas públicas. (ARRETCHÉ, 1995)

Assim, podemos avaliar, que sob esta visão baseada na economia à emergência do *Welfare State* seria “um resultado ou subproduto [do] fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou o advento do modo capitalista de produção.” (ARRETCHÉ, 1995, p. 5). Entendemos que para estes pesquisadores a acumulação e desenvolvimento industrial cruciais elementos do *Welfare State*, pois de acordo com suas análises somente países super industrializados do

reuniriam as condições necessárias para financiar e gerir políticas sociais. Por outro lado, os países considerados pobres como os Latino-americanos, africanos e alguns asiáticos, seriam incapazes de desenvolver e produzir os elementos essenciais do Estado de Bem-Estar, que neste processo exigiria enormes investimentos econômicos. Tal entendimento levou a importantes teóricos, como por exemplo, Harold Wilensky (1975) e Richard Morris Titmuss (1954) a afirmarem que a emergência do *Welfare State* não passou de uma consequência imposta por essas mudanças. (ARRETCHE, 1995).

Já para os defensores dos elementos políticos ou institucionais, o surgimento do *Welfare State* não estaria atrelado ao desenvolvimento econômico e a industrialização. Para estes investigadores, o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar seria resultado da organização das forças sociais como partidos políticos e trabalhadores, que exerceriam pressões forçando os Estados a tomar uma posição em favor dos indivíduos empobrecidos por meio de políticas públicas. (ARRETCHE, 1995, p. 33-52). No interior deste conjunto teórico, resultaram variadas correntes e dentre elas, destacamos a teoria de Thomas Humphrey Marshall (1967) que defende o *Welfare State* como resultado direto da ampliação progressiva de direitos civis, políticos e sociais. Para o autor, o Estado de Bem-Estar estaria submetido a evolutiva conscientização de cidadania ao longo da história. De acordo com Marshall (1997), a proteção social estaria ligada ao progressivo aumento dos direitos de cidadania aliados nova organização da sociedade industrial. Para o autor a noção de cidadania é central, e compreenderia a três tipos de direitos: os direitos civis, políticos e os sociais que coexistiram no período medieval, sendo posteriormente separados durante o processo de organização da sociedade industrial. Para o autor este processo de desmembramento operou-se da seguinte forma:

O divórcio entre eles [os três tipos de direitos] se consumou a tal ponto que é possível, sem forçar fatos históricos, atribuir um período de formação a cada um deles em um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao século XIX e os sociais ao século XX. Esta periodização, no entanto, deve ser tratada como uma certa flexibilidade; e existe um certo cruzamento, principalmente entre os dois últimos. (Marshall, 1997, p. 304).

Estes três tipos de direitos são assim explicados: os direitos civis correspondem as liberdades individuais – de palavra, de pensamento, de religião – incluindo-se ainda o direito à propriedade, de estabelecer contratos e acessar a justiça. No século XVIII este tipo de direito deu origem a diversas instituições, dentre elas os tribunais de justiça. Os direitos políticos, do século XIX, se desenvolveram a partir da ampliação dos direitos civis, com o acesso ao sufrágio universal e a possibilidade de acesso aos cargos públicos por mérito. Estes direitos se manifestam nos parlamentos, nos governos e nos partidos políticos. (ALVES, 2014) Por fim, os direitos de cunho social, já no século XX, que são entendidos como um conjunto de garantias que incluem desde um direito mínimo de bem-estar e segurança econômica, até o direito de compartilhar plenamente do patrimônio social, de acordo com as normas e práticas da sociedade a qual pertence. De acordo com o autor, as instituições que mais se adequariam no perfil dos direitos sociais são os sistemas educacionais e os serviços sociais. Estes últimos são entendidos como aqueles que protegem os trabalhadores contra as enfermidades e acidentes de trabalho, garantem aposentadoria e habitação, políticas de pleno emprego, entre outros. O teórico defende o *Welfare State* como um modelo de cidadania social, na qual os direitos sociais são legalmente garantidos. Neste tipo de Estado, a proteção social é tida como um direito natural, independente do processo de trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Para outros estudiosos desta mesma corrente, o *Welfare State* seria o resultado direto de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo. Desta forma, o *Welfare State* também poderia ser entendido como resultado da capacidade de mobilização da classe trabalhadora que reivindicaria direitos sociais em troca de seu trabalho, como forma de amenizar a exploração capitalista. (ALVES, 2014) De acordo com Arretche (1995), ainda que entendam a influência das transformações econômicas na emergência do Estado de Bem-Estar, os estudiosos desta corrente consideram que este fenômeno estaria diretamente atrelado a “fatores relacionados à luta de classes, a distintas estruturas de poder político, ou ainda a distintas estruturas estatais e institucionais.” (p. 05).

Para Esping-Andersen (1990), estes estudos contribuíram de sobremaneira para entender o surgimento dos Estados de Bem-Estar. No entanto, de acordo com o autor, foi Richard Titmuss (1964) que contribuiu significativamente para a classificação comparada

diferenciando o *Welfare State* em três tipos, o Modelo Residual, o Modelo Meritocrático-Particularista e o Modelo Institucional Redistributivo.

No modelo Residual, o Estado somente se encarregaria da proteção social, quando esgotadas todas as tentativas da família e do mercado de suprirem as necessidades dos indivíduos. De acordo com Alves (2014), neste modelo, a intervenção estatal possui ação temporária, agindo somente em momentos de emergência, devendo sempre interromper sua atuação na prestação de serviços sociais quando há a superação da situação de emergencial. O modelo meritocrático particularista, por sua vez se ancora na ideia de cada indivíduo por meio de seu próprio trabalho e salário deveria possuir condições necessárias para resolver suas necessidades. Neste caso, as políticas sociais interviriam parcialmente, pois seus objetivos seriam os de corrigir as ações do mercado, ou seja, as ações do Estado de Bem-Estar só se dão no sentido de complementar as instituições econômicas. Em ambos os casos (Residual e Meritocrático) a função do Estado é marginal, agindo somente na correção das distorções provocadas pelo mercado, quando os indivíduos por si só não possuem a capacidade de pagar por serviços sociais.

O terceiro modelo, institucional-redistributivo, idealiza o Estado de Bem-Estar como um importante elemento constitutivo das sociedades contemporâneas. Sua ação consiste em distribuir bens e serviços sociais independente do mercado, garantindo cobertura e proteção de maneira universal, respeitando a exigência de manter mínimo necessário para a manutenção da vida. Estes sistemas tendem a combinar, integrar e substituir os mecanismos de renda mínima por equipamentos coletivos, públicos e gratuitos, especialmente de saúde e educação. (DRAIBE, 1993). No sistema redistributivo, os custos da manutenção do Estado de Bem-Estar recaem sobre todos os cidadãos, independente da renda ou do status social.

Para compreender de forma ainda mais acertiva a emergência e o funcionamento do *Welfare State* precisamos discorrer sobre as teorias de Esping-Andersen, especialmente de sua obra “As três economias políticas do *Welfare State*” que transformou-se em uma das principais referências na área do Bem-Estar Social. As proposições propostas por Esping-Andersen, foram influenciadas por Richard Titmuss (1954) que deixou pautar suas interpretações somente nos gastos necessários para a promoção de políticas públicas do Estado de Bem-Estar, para analisar como e a quem essas políticas estavam voltadas. Para Esping-Andersen

(1991), é importante entender o conteúdo das políticas sociais, considerando “as condições de elegibilidade, o tipo de benefícios e serviços e, talvez o mais importante, em que medida o nível de emprego e a vida profissional fazem parte da ampliação dos direitos do cidadão”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 100). Com base em suas pesquisas, Esping-Andersen (1991) identificou três tipos de *Welfare State*: Regime Liberal, Socialdemocrata e Corporativo/Conservador, os quais serão discutidos de forma mais aprofundada a seguir.

2.1 REPENSANDO O ESTADO DE BEM-ESTAR: A PROPOSTA DE ESPING-ANDERSEN

O termo “Estado de Bem-Estar” é a uma expressão em português equivalente ao termo “*Welfare State*” empregado para definir o Estado como agente de promoção social e organizador da economia a partir de meados do século XX. No Brasil, a temática ainda carece de ser mais discutida, pois, de acordo com Draibe (1993), em se tratando de políticas sociais, nem empírica nem praticamente a expressão “*Welfare State*” foi analisada em seu conjunto, revelando haver fragilidade na teoria e na aplicação das políticas do “Estado de Bem-Estar”.

José Luís Fiori (1997, p. 01) definiu o Estado de Bem-Estar Social, como sendo “[...] a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social” organizando a sociedade entorno de políticas públicas capazes de criar o mínimo de equidade entre os cidadãos. Pode-se dizer que o Estado do Bem-Estar é um movimento que envolve as áreas da política social e econômica, resultante de diversos embates políticos e sociais que no modelo capitalista, era positivo para os donos dos meios de produção, mas pouco benéfica para a classe operária, gerando assim a busca por parte dos trabalhadores por condições mais dignas de vida.

Na conjectura de Marshall⁵, “O Estado de Bem-Estar é um prolongamento e uma extensão (ou ainda, uma radicalização) do Estado protetor clássico.” (ARRETCHE, 1995, p. 35). Ou seja, além de proteger a vida dos indivíduos e os seu patrimônio dentro da sociedade,

⁵Thomas Humphrey Marshall foi professor emérito de Sociologia da Universidade de Londres, ingressou no corpo docente da Escola de Economia de Londres em 1925, na qual lecionou por 30 anos. Foi diretor do Departamento de Ciências Sociais da UNESCO, Consultor Educacional do Alto Comissariado Britânico na Alemanha e ocupou vários outros cargos relacionados com a sua especialidade (MARSHALL, 1967).

o Estado amplia essa proteção instituindo a assistência aos cidadãos que dela necessitar. Para tentar explicar a emergência do Estado de Bem-Estar escapando das determinantes econômicas, o sociólogo Esping-Andersen (1991), procurou perceber seu desenvolvimento a partir de variáveis diversas entendendo-o como resultado de intensos debates políticos e sociais entre três importantes esferas de ação: família, mercado e Estado. No *Welfare State*, essas instituições são compreendidas como os principais agentes de provisão social e interagem entre si em uma relação interdependente. (ALVES, 2014)

Utilizando-se da metodologia comparada Esping-Andersen analisou o desenvolvimento do *Welfare State* diferentes democracias capitalistas ocidentais distinguindo-as em três regimes. Para tal análise, o autor levou em conta as diferenças encontradas na qualidade dos direitos sociais e na maneira como se relacionam o Estado, o mercado e as famílias com a provisão social. (ALVES, 2014) A tipologia dos regimes foi determinada em conformidade com os padrões políticos adotados pelas sociedades (isentar da responsabilidade assistencial o Estado, a família ou o mercado); a origem dos recursos e sua abrangência (de onde vem o financiamento destinado à proteção social, se do Estado, da família ou se do mercado e a qual público específico que se destina); grau de envolvimento do Estado (nível de poder de intervenção do governo) e a estruturação das instituições. Com esse entendimento, definiu-se a existência de três regimes de estado de Bem-Estar: o Liberal, o Socialdemocrata e o Conservador/Corporativista. (BENEVIDES, 2011).

No regime Liberal o mercado é o responsável pelo financiamento da proteção social. Isso significa que cabe ao mercado o dever maior de propiciar à população políticas sociais, seja por meio da oferta de plano de saúde, incentivar e facilitar o acesso a educação, ou por meio de capacitações profissionais e da oferta de bolsa de estudos. Nesse regime, a economia é entendida como elemento central do desenvolvimento social, pois os mercados garantem a igualdade entre os indivíduos. Por exemplo, neste modelo, o Estado não necessitaria disponibilizar creches, pois o mercado garantiria aos trabalhadores remunerações suficientes para pagarem pelos serviços educacionais. (ALVES, 2014) Portanto, no modelo Liberal o mercado é o agente central enquanto que a família e a área governamental possuem atuação marginal, ou seja, a família e o Estado somente se responsabilizam pela proteção social dos indivíduos de forma complementar, quando o mercado sozinho já não consegue arcar com a Assistência Social (ESPING-ANDERSEN, 1991). No

modelo Liberal se acredita que o governo deve intervir o mínimo possível nas relações socioeconômicas haja vista que o sistema supostamente ofertaria oportunidades iguais para todos, via empregos e salários (ALVES, 2014). Considerando o grau classificação dos países em regimes de *Welfare State*, fazem parte do modelo liberal os Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido, Austrália, Canadá e Nova Zelândia (BENEVIDES, 2011).

Já o regime Socialdemocrata o Estado é o principal assistente dos indivíduos e das famílias graças às conquistas angariadas pela classe operária contra os poderes econômicos por meio do voto. Nesse regime, o agente central é o Estado, sendo a família e o mercado os agentes marginalizados. Isso significa, que é dever do Estado a promoção social por meio de equipamentos de saúde, educação e assistência social universais. A família e o mercado só podem intervir na prestação da assistência de forma complementar, quando o Estado, por ventura, já não constituísse em suas atribuições a capacidade de garantir medidas protetivas (ESPING-ANDERSEN, 1991). Neste modelo, todos os cidadãos são financiadores do Estado de Bem-Estar e em troca recebem serviços de igual padrão de qualidade independente de sua classe social. De acordo com o grau classificação dos países em regimes de *Welfare State*, constituem um Estado de Bem-Estar Social Democrata a Dinamarca, Suécia, Noruega e Finlândia (BENEVIDES, 2011).

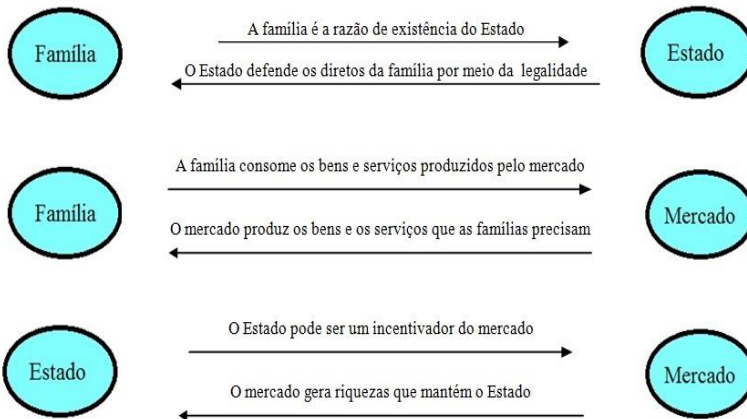
No regime Corporativista ou Conservador a unidade social de solidariedade são os parentescos, as corporações e o Estado, mas, evidenciando-se seu eixo familiarista cabendo a família a responsabilidade primária pelo Bem-Estar social dos indivíduos. Assim, o agente central é a instituição familiar, pois Estado possui função de subsidiário⁶, e o mercado é o agente marginalizado (ESPING-ANDERSEN, 1991). Nesse tipo de regime a prioridade é a defesa do capital não cabendo espaço para preocupações sociais, embora, algumas concepções teóricas, já apresentadas nesse trabalho, mostrem a

⁶“Diz-se subsidiária (do lat. subsidium, reserva, reforço), a norma que atua como reserva de outra.” (ROCHA, 1965, p. 104). Em se tratando do Estado como subsidiário, uma das melhores definições do princípio da subsidiariedade descrito por Abraham Lincoln “O fim legítimo do governo é fazer pela sociedade aquilo de que esta necessita, mas que ela não pode, de forma alguma, realizar; ou não pode realizar bem através das suas capacidades diferentes e individuais. Em tudo aquilo que as pessoas possam realizar bem, elas próprias e individualmente, o governo não deve ingerir-se.” (FERNÁNDEZ; NORDMANN, 2002, p. 148, nota 93 apud PINTO, 2010, p. 10).

dependência do sistema capitalista das políticas públicas como uma importante área complementar do sistema. Seguindo o grau classificação dos países em regimes de *Welfare State*, aderem o Estado de Bem-Estar social Corporativista ou Conservador a França, Alemanha, Bélgica, Áustria e Holanda (BENEVIDES, 2011).

Desta forma, os tipos de Estados de Bem-Estar em suas diversas perspectivas são entendidos como agentes de provisão do Bem-Estar que podem ser definidos em decorrência da responsabilidade que é dada ao Estado, ao mercado ou a família no acesso a condições dignas de vida para a população. A interdependência das relações da família, mercado e Estado é representada pela Figura 1:

Figura 1 – Relação de interdependência: família, mercado e estado



Fonte: Do Autor (2018)

Analisando desse ponto de vista, é possível afirmar que nos países nos quais cada uma das instituições família, mercado ou Estado é mais forte, teria um regime de Estado de Bem-Estar em consonância com os seus interesses. Por exemplo, em um Estado no qual o mercado seja a instituição que maior poder detém, dificilmente recairia sobre si a responsabilidade de assistir socialmente os indivíduos empobrecidos, pois a assistência precisa ser financiada. Para Esping-Andersen (1991), a relação estabelecida entre o Estado, a família e o mercado, é o princípio primordial do *Welfare State*.

No Estado de Bem-Estar, a função da família no regime Liberal e Socialdemocrata é residual, enquanto que no regime Corporativo, a família desempenha papel central, recaindo sobre ela a responsabilidade

de arcar com a proteção social dos indivíduos recebendo do Estado incentivo para tal (ESPING-ANDERSEN, 2002). No Brasil, a Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, em seu capítulo VII - Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso, em seu Art. 227, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 65 de 2010, declara que:

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988, p. 76).

O Alinhamento da política brasileira com o modelo corporativista teve suas origens a partir de 1930 com a Era Vargas. Foi nessa ocasião que se estruturaram as normativas do governo de modo a contemplar a cooperação entre os agentes corporativistas e governamentais, somando forças e se eximindo da responsabilidade social para com a classe operária (OLIVEIRA, 2011). Mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, já no final do século XX o Estado não tomou para si a tutela da proteção social, a exemplo da legislação protetiva das pessoas idosas, na qual a Constituição brasileira em seu capítulo VII deixa claro que a proteção social é de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado: “Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.” (BRASIL, 1988, p. 76). Todavia, a prioridade de amparo para os idosos recai sobre a instituição familiar: “§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.” (BRASIL, 1988, p. 76). Ao mercado, a Constituição impõe a gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos sujeitos com mais de sessenta e cinco anos de idade: “§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.” (BRASIL, 1988, p. 76). Desse modo, podemos aventar que a Constituição Federal não definiu um modelo puro de Estado de Bem-Estar e sim um *mix* de todos os modelos propostos por Esping-Andersen (1991).

Quando se coloca o mercado como um agente de provisão, este deve ser visto sob a ótica da sociologia econômica podendo ser considerado parte importante da sociedade (JARDIM; CAMPOS, 2012). Para os autores, dependendo das variáveis analíticas, o mercado por der considerado a principal instituição da sociedade brasileira.

Trata-se de uma formação historicamente definida no tempo e no espaço, formada por indivíduos, os quais, diferentemente do homo racional pregado pelos economistas, são homens e mulheres de carne e osso, cujas decisões, nada racionais, são orientadas pela cultura e pela formação simbólica na qual estão envolvidos. (JARDIM; CAMPOS, 2012, p. 1).

No contexto do *Welfare State*, o mercado seria a oportunidade de acabar com a desigualdade social, pois de acordo com Smith e outros Liberais, a interferência do Estado acentua a divisão de classe e, portanto, quanto menor a sua influência, melhor para população em geral (ESPING-ANDERSEN, 1991). Por outro lado, no Estado Socialdemocrata, outra tendência do *mix* brasileiro, a dependência dos indivíduos em relação ao mercado, como provedor do seu Bem-Estar, é quase nula conferindo aos membros destas sociedades a desmercadorização dos produtos sociais. A função do mercado dentro do Estado de Bem-Estar é considerada central no regime Liberal, mas marginal nos regimes Socialdemocratas e Corporativos, nos quais o Estado e as famílias seriam elementos funcionais da política social. (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Outro elemento importante na teoria de Esping-Andersen (1991), utilizado para classificar os regimes de Bem-Estar é o conceito de desmercadorização. A Desmercadorização ou desmercantilização são expressões utilizadas para significar o termo “*Dekommodifizierung*” empregado por Karl Marx⁷. De acordo com Zimmermann e Silva, (2009), “desmercantilização” é mais fiel ao sentido dado por Marx, mas, nas traduções das obras de Esping-Andersen o termo mais empregado é “desmercadorização”. Neste sentido, desmercadorização significa a

⁷Essa afirmação foi colocada por Zimmermann e Silva (2009), que tratam da obra “Manifesto do Partido Comunista”. <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v22n56/v22n56a10.pdf>>
MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifest der kommunistischen Partei. Stuttgart: Reclam, 1989.

capacidade dos indivíduos em obter a prestação de serviços sociais sem a necessidade de recorrer ao mercado, ou seja, o processo de desmercadorização ocorre quando o Estado garante uma gama razoável de serviços sociais que por sua vez são entendidos como direitos de cidadania. Além disso, este processo ainda pode ser materializado quando uma pessoa não necessita recorrer ao mercado para manter-se. O processo de desmercadorização somente se valida quando o indivíduo deixa de ser dependente do mercado, não necessitando trocar seu trabalho por elementos de Bem-Estar. (ESPING-ANDERSEN, 1991). Para o teórico, no século XIX, isso não ocorria, pois, as legislações protetivas existentes não garantiam o bastante para a aquisição da dignidade, forçando os indivíduos a venderem sua mão de obra em troca de suas necessidades básicas. Ou seja, o mercado era elemento central de sua subsistência, pois sem salário não havia a possibilidade de adquirir bens e produtos sociais. Esping-Andersen (1991) definiu a desmercadorização como o resultado da atuação do Estado por meio de serviços públicos fundamentais para a manutenção da vida como o fornecimento de água, alimentação e assistência médico-hospitalar e, os serviços fundamentais para o desenvolvimento dos indivíduos, como por exemplo, educação, telecomunicações entre outros.

Assim como há a necessidade da desmercadorização da sociedade para se alcançar elevado patamar de Bem-Estar, Esping-Andersen adverte também para a necessidade de desfamiliarizar a proteção social. De acordo com o autor, a desfamiliarização seria a capacidade que os indivíduos detêm de não depender de suas relações familiares para contar com a proteção e bem-estar, pois o Estado forneceria equipamentos assistenciais capazes de suprir as necessidades de todos desonerando as famílias da obrigação de cuidados. Para Andrade,

[...] desfamiliarizar não significa opor-se à família; ao contrário, o termo desfamiliarização pretende descrever em que medida as responsabilidades de atenção, cura e bem-estar das famílias foram reduzidas. [...] Um sistema é familista, não se é a favor da família, mas se a sua política pública assume (e age para) que qualquer núcleo familiar seja o primeiro responsável pelo bem-estar dos seus membros. [...] O conceito de desfamiliarização é paralelo àquele de desmercadorização; com efeito, para as mulheres, a desfamiliarização é em geral uma pré-condição da sua capacidade de se mercadorizar (ESPING-

ANDERSEN, 2000, p. 94, apud ANDRADE, 2009, p. 58).

Em sua obra “*Social foundations of post industrial economies*”, Esping-Andersen (1999), tratou do *Welfare* Capitalista e da nova economia política referente aos novos desafios na era pós-industrialização. Nesta obra, o autor apresenta de forma destacada o papel da mulher, especialmente no tocante a desfamiliarização. Na sociedade industrial e formalmente igualitária mulher supostamente já não estaria mais no lar para prover os cuidados de que a população infantil e idosa (principais grupos propensos a riscos sociais) necessita e, conseqüentemente, debater a desfamiliarização se torna uma urgência social. De acordo com o autor, existem quatro meios para se reconhecer o grau da desfamiliarização no contexto dos Estados de Bem-Estar Social no primeiro a percentagem do PIB destinado aos gastos público com saúde; no segundo o valor combinado de subsídios familiares e deduções fiscais; no terceiro a disponibilidade de serviços públicos voltados para as crianças (creche para crianças com menos de 3 anos) e; no quarto, a disponibilidade de serviços públicos é voltada para os idosos (maiores de 65 anos). (ESPING-ANDERSEN, 1999). Desta forma, estas políticas de desfamiliarização seriam importantes instrumentos na configuração do Bem-Estar, pois, contribuiriam para a eliminação do paradoxo entre a escolha profissional e a escolha pela constituição familiar, diferenças salariais entre os sexos, aumentaria o grau de escolarização e impactaria diretamente na divisão sexual do trabalho.

Esping-Andersen (1999), ainda relatou dois diferentes processos de desfamiliarização, os quais são identificados como: desfamiliarização dentro de famílias e desfamiliarização através dos mercados. A desfamiliarização dentro de famílias é o processo que tem por finalidade diminuir a dependência dos indivíduos, fornecida pelo Estado, de seu entorno familiar, aqui entendido como os gastos saúde, educação e as responsabilidades domésticas não remuneradas. Por sua vez, o processo de desfamiliarização através dos mercados ocorre quando o Estado não toma para si a responsabilidade de provisão da proteção social, impulsionando a busca por serviços de previdência privada, creches e asilos particulares. Entretanto, por seu alto custo, esses serviços podem não ser acessíveis para todas as classes sociais.

A pesquisadora Regina Célia Tamaso Miotto (2008), em seus estudos sobre políticas sociais aponta que o grau de desfamiliarização das políticas sociais na América Latina é baixo, com destaque especial

para o Brasil, quando comparados com os regimes europeus. De acordo com autora, essa afirmação se deve pela estrutura familiar ainda ser marcada pela representação da mulher/cuidadora e do homem/provedor. Para Mioto, a desfamiliarização, é um tema que merece ser amplamente debatido, pois ao mesmo passo que essa pode ser a provedora de atenção, também precisa ser o alvo de proteção. Além disso, a autora alega que as transformações pelas quais as famílias vêm passando devem ser consideradas, pois os modelos de composição familiar atualmente estão muito mais amplos quando comparado com o modelo de composição familiar tradicional, que era representada pela figura paterna, materna e seus filhos. (MIOTO, 2008)

Independente do tipo de composição familiar, o Estado de Bem-Estar deve ser garantido por meio de políticas efetivas de promoção e de Assistência Social. Por isso é tão importante trazer a tona a discussão sobre a desfamiliarização e desmercadorização. No Brasil, mesmo não tendo um único regime de Bem-Estar definido, encaminha-se para o processo de desfamiliarização e desmercadorização por meio de leis que garantem a assistência mínima para a população em situação de vulnerabilidade. Assim, como dito anteriormente por Esping-Andersen (1991), uma das formas mais eficientes de proteger e assistir a parte vulnerável de uma sociedade é por meio das políticas públicas, as quais são intimamente relacionadas com o *Welfare State*. Um exemplo desse tipo de política é o Programa Bolsa Família (PBF), que tem por objetivo principal assistir a população que vive em situação de pobreza e extrema pobreza, visando a melhoria das condições de vida dessa população.

Ao se estabelecer padrões mínimos de Bem-Estar como um direito do cidadão e dever do Estado automaticamente surgem à necessidade de planejar as políticas públicas a fim de solucionar as problemáticas referentes à construção desse Bem-Estar. Para que o cidadão não dependa do mercado e da família, o Estado precisa que intervira para que essas condições sejam viabilizadas. É justamente nesse ponto que as políticas públicas são fundamentais para a desmercadorização e desfamiliarização desses sujeitos. Embasado nessa premissa se encaminha para o próximo item do estudo, debateremos as relações diretas entre as políticas públicas e proteção social.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTADO DE BEM-ESTAR: A PROTEÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO DE COMBATE A POBREZA

Historicamente, o ser humano sempre procurou meios de estruturar suas reservas de proteção tornando a acumulação uma atividade “natural” das sociedades. Com o passar do tempo, o processo de produção, acumulação e distribuição foram se transformando no que hoje denominamos como sistema capitalista, no qual os indivíduos buscam a acumulação de bens por meio da exploração do trabalho. Essas transformações levaram ao desenvolvimento econômico e industrial desigual, que teve início no século XVIII, converteu as atividades de trabalho em atos mecanizados, gerando importantes crises nos países em que se consolidava o capitalismo (PEREIRA, 2013). Para Sanson (2009), o período industrial foi o responsável pelas transformações ocorridas nas atividades de trabalho e também nos indivíduos. Para ele, o taylorismo e o fordismo resultaram na tecnicidade das atividades laborais e no processo de maquinização do homem. Devido este processo de precarização da vida os economistas clássicos, de diferentes afiliações teóricas, sempre demonstraram preocupação em relação ao capitalismo e o Bem-Estar Social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Ainda que o ocidente tenha sofrido diversas alterações iniciadas no século XVI, Alves (2015, p. 53), definiu a Revolução Industrial como uma das ações responsáveis por desencadear “o mais importante processo de precarização da vida, impulsionando o surgimento dos sistemas estatais de ajuda”. A influência da industrialização foi muito além da centralização populacional para as grandes cidades, ocasionando uma verdadeira transformação “sobre a estrutura da estratificação social, sobre a estrutura de renda e a distribuição do poder, sobre os mecanismos através dos quais se realizará a socialização, mudanças estas tão radicais que exigiriam novas formas de integração social.” (ARRETCHE, 1995, p. 8). O processo de industrialização, encabeçado pela excessiva exploração também contribuiu para a organização dos trabalhadores por meio dos sindicatos. Esta organização dos trabalhadores, o sindicalismo, se fortaleceu no início do século XX e buscou defender a distribuição de direitos sociais básicos intermediando as disputas entre capital e trabalho. No entanto, foram às grandes greves do início do século XX que supostamente teriam motivado os governos nacionais a intervirem, pois, com o início da Primeira Grande Guerra,

criar espaço para a revolta civil se configurava em um grande problema. Assim, dadas as circunstâncias de possíveis convulsões sociais, o Estado iniciou um processo de intervenção nas negociações entre capital e trabalho abrindo caminho para o que se chamou de intervencionismo do governo e políticas de proteção social. De acordo com Marshall, (1967, p. 104) frente a estas novas dinâmicas conflitivas ocasionadas pelo processo de exploração dos trabalhadores e seu contexto de miserabilidade “o Governo não [podia] mais manter-se afastado dos conflitos industriais como se o nível de salários e o padrão de vida dos trabalhadores fossem questões com as quais não precisasse ocupar-se”.

No campo de estudos sobre os direitos sociais, os teóricos indicam que a pobreza e a assistência à população vulnerável é histórica e, com a ascensão do capitalismo, constituíram-se como elementos centrais da administração pública com a finalidade de dirimir o impacto negativo da exploração sobre a vida da população. Para os críticos sociais e marxistas a pobreza foi historicamente entendida pela elite como consequência de indivíduos preguiçosos ou incapacitados as atividades laborais que pouco ou nenhuma relação possuíam com o mundo do trabalho. Para este grupo economicamente privilegiado a pobreza seria resultante da inaptidão ao sistema e não resultado dos processos de exploração implementados pelo sistema capitalista. Assim, durante muito tempo defendeu-se a ideia de que cada indivíduo devesse buscar sua satisfação social e Bem-Estar com os frutos de seu próprio trabalho já que supostamente o sistema concebia a todos condições iguais de superação da pobreza. (ALVES, 2015; ARRETICHE, 1995; FIORI, 1997). Assim, somente aqueles considerados desvalidos e sem capacidade de trabalhar é que deveria ser alvo da intervenção estatal ou da caridade, tendo sua existência garantida pelos demais membros da sociedade que, por compaixão se dispunham a financiar os precários sistemas de ajuda existentes, priorizando idosos, mulheres, órfãos e incapacitados (ARRETICHE, 1995).

Todavia, algumas ações assistenciais já eram oferecidas a populações desvalidas mesmo antes da emergência do *Welfare State*, no século XX. Como por exemplo, a *Poor Laws* na Inglaterra, Seguros Sociais Compulsórios na Alemanha, *New Deal* nos Estados Unidos, e as Caixas de Pensão no Brasil. No entanto, estas ações não se configuraram como elementos de Bem-Estar, haja vista que boa parte desta proteção social não se destinava ao conjunto total da população e sim eram focalizadas e emergenciais, atuando em momentos de calamidade ou vinculadas à força laboral. (FIORI, 1997).

Historicamente, a Inglaterra foi pioneira na criação de leis voltadas a população em situação de pobreza estabelecendo legislações com o intuito de arrefecer os impactos da pobreza e da exploração sobre os indivíduos considerados desvalidos, como a *Old Poor Law* (1601) e *New Poor Law* (1834) (ALVES, 2015). A *Poor Laws* (1601), foi legalizada durante o reinado da rainha Elizabeth I e, pode ser considerada como uma das primeiras formas de Assistência Social às pessoas em situação de pobreza. Na ótica de Marshall (1967), este foi um sistema de regulamentação de salários estabelecido no país e que entrou em decadência no século XVIII. A lei consistia na arrecadação de fundos através de tributo aplicado aos cidadãos com a finalidade de ser utilizado na assistência aos pobres, aqui entendidos como os idosos, doentes e órfãos (SCHONS, 1999). Já Sônia Fleury (1994), definiu a *Poor Law* como sendo um código de trabalho complementar destinado aos desempregados, aos quais não se aplicava o *Statute of Artificiers* de 1563, considerado o conjunto de regras para a população que estava devidamente empregada.

No entanto, após a Revolução Industrial e as mudanças que esta ocasionou no sistema econômico como um todo, o sistema capitalista precisava ter a sua disposição a força do trabalho da classe operária. Foi justamente por esse motivo que os direitos sociais tiveram início com a proteção social voltada para a seguridade dos trabalhadores. Como exemplo dessas políticas, podemos citar os Seguros Sociais Compulsórios de Bismarck na Alemanha, apontada como um dos países nos quais os programas de seguro social se estabeleceram com efetividade no século XIX (ARRETCHE, 1995). Bismarck conseguiu aprovar a Lei do Seguro Doença em 1883, a Lei do Seguro Contra Acidente de Trabalho em 1884 e em 1889 a Lei do Seguro Invalidez e Velhice, compondo um novo mecanismo de proteção social (DANELLI JUNIOR, 2013).

Nos Estados Unidos da América (EUA) (1935), o sistema de proteção social demorou a ser implantado e se mostrou pouco abrangente. O marco das políticas sociais norte-americanas se deu com o *New Deal*, um dos raros momentos da história dos EUA em que a classe operária e os seus representantes sindicais conseguiram ser expressivos ao ponto de expandir direitos sociais (ALVES, 2014). A implantação das políticas de proteção social no Brasil, assim como na Alemanha e nos EUA, teve início com a seguridade social, sendo o marco principal as Caixas de Pensão resultantes da rearticulação securitária planejada e encampada por Eloy Chaves por meio do

Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. No entanto, não nos debruçaremos neste capítulo sobre a discussão de tais políticas públicas, pois deste tema trataremos com maior profundidade nos capítulos posteriores.

De maneira geral, as ações como acima elencadas, bem como suas versões posteriores, podem ser entendidas no campo das políticas públicas, pois se constituíram como um “conjunto de políticas, programas e ações do Estado, que diretamente ou por meio de delegação, [tinham] como objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo.” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22). Ainda de acordo com os autores, o conceito de políticas públicas pressupõe que a vida é composta não somente de individualidades, mas também de uma proporção coletiva que afeta diretamente as dinâmicas socioeconômicas de uma comunidade. Corroborando com essa afirmação, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais (SEBRAE-MG) sob a coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas indica que “as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.” (SEBRAE-MG, 2008, p. 5). As políticas públicas podem ser também conceituadas como tomadas de decisões capazes de manter uma realidade populacional ou ainda de transformar o cenário quando necessário de modo a estabelecer um equilíbrio planejado entre os interesses coletivos e individuais (SARAVIA, 2006).

Neste sentido, diversos países registram fortemente a atuação do Estado na formulação e aplicação de políticas públicas. Para os autores Castro e Oliveira (2014) para que possuam legitimidade entre a comunidade nacional, as ações de planejamento e implantação de políticas públicas devem ser pactuadas entre o governo e a coletividade, garantindo que elas se estabeleçam a partir das necessidades materiais e objetivas da coletividade.

As políticas públicas estão profundamente relacionadas com processo exploração, que frente as desigualdades sociais impõem ao Estado e sua população a necessidade de elaborarem políticas públicas que estabeleçam padrões mínimos de proteção social equilibrando as desigualdades socioeconômicas. Dentro do processo de criação e execução de políticas públicas, são identificados dois tipos importantes atores: estatais e privados (SEBRAE-MG, 2008). Os atores estatais são representados pelo governo federal, estaduais e do Distrito Federal e, municipais; e os atores privados, compreendem a sociedade civil como

os empresários, trabalhadores, imprensa, associações, entre outros. Neste sentido, as políticas públicas possuem papel fundamental na construção do *Welfare State*, pois são as principais ferramentas utilizadas pelo Estado para viabilizar a implementação do Estado de Bem-Estar. Com o intuito de melhor entender e estruturar as ações estatais Eugene Bardach em 1998 publicou a “*Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: Un manual para la práctica*” no qual define o caminho, ou passos para a criação e implantação das políticas públicas. Esses passos consistem na definição do problema; a obtenção de informações; a construção de alternativas; a seleção de critérios; a projeção dos resultados; a confrontação dos custos; a decisão e; os resultados dessa história (BARDACH, 2001). A pesquisadora Patrícia Brito de Ávila (2016, p. 104) considera que a limitação desse método consiste na “reduzida capacidade de explicar a autonomia e o poder discricionários dos indivíduos no interior de organizações.” Segundo a autora, o modelo proposto por Bardach possui paradigma de base positivista-gerencialista e permite a formulação de políticas públicas independente do problema a ser resolvido e do público que será alvo dessas ações. Além disso, a flexibilidade do modelo permite que se façam ajustes que por ventura sejam necessários ao longo do tempo (ÁVILA, 2016).

A pesar das críticas, Eugene Bardach (2001) nos ajuda a pensar os caminhos das políticas públicas e seu grau de efetivação no interior das coletividades. De acordo com o autor, a definição do problema é o primeiro passo de construção da política pública. Ancorado no conceito de que tais políticas são os meios pelos quais o Estado e a sociedade civil lança mão para solucionar uma problemática ou para evitar que ela aconteça, é preciso, antes de tudo identificar o problema para qual se busca a solução (BARDACH, 2001). Dentro desse contexto, o problema é o objeto reconhecidamente que requer ações para a sua solução que deve ser quantificado (ou estimado) seja por falta ou por excesso (ÁVILA, 2016). Para se conhecer profundamente um problema, é necessário ter as informações básicas, o que Bardach (2001) define como sendo o segundo passo para a implantação das políticas públicas.

Para o autor, mais importante do que agregar os dados, é o pensar e muito sobre o assunto. Por outro lado, o alcance da resolução de um problema está condicionado com o conhecimento de que se tem sobre assunto. Desta forma, é pertinente que se pesquise o fenômeno a ser solucionado, sendo a obtenção de dados a parte mais demorada e, portanto, torna-se imperioso priorizar o tempo para que os dados

levantados se convertam em conhecimento. Neste momento é importante ter a clareza de que nem todo problema é um objeto passível de uma solução por meio de formulações de políticas públicas, pois muitos podem não ser considerados um problema social e sim uma problemática de cunho particular. Assim, nem sempre o que é um problema para um indivíduo, necessariamente seja um problema para os demais componentes da sociedade.

O terceiro passo é a construção de alternativas, pois definido o problema e obtidas às informações, é o momento criar as estratégias de ação (políticas públicas). Para isso, Bardach (2001) aponta que é necessário ir das generalidades para as particularidades. É preciso investigar com o apoio da literatura, indo das alternativas mais evidentes para a possível solução do problema até as alternativas inovadoras. Esta forma de analisar as causas dos problemas, também conhecido como modelo causal, o método consiste em identificar as causas do problema para o qual se busca a solução.

Essas particularidades encaminham para a seleção de critérios, que é o quarto passo para a construção das políticas públicas. Para Bardach (2001), a seleção de critérios deve ser realizada considerando dois caminhos distintos, porém paralelos: analítico (equidade, justiça, entre outros) e evolutivo (critérios que podem ser comparados, medidos). No analítico, se projetam os resultados e suas conseqüências, enquanto que no evolutivo, faz-se a uma avaliação da extensão e impactos desses possíveis resultados. Esse caminho analítico evita, por exemplo, que determinadas ações não se centrem apenas em seus efeitos paliativos, mas sim que se estruture uma série das ações preventivas para que uma determinada problemática não se torne de difícil resolução.

Estabelecidos os critérios, Bardach (2001) propõem a projeção dos resultados, este é o momento de pensar como cada um dos critérios afetaria a sociedade. O Estado ao erigir uma determinada política pública, como a de saúde, voltada a uma problemática latente, não só a solucionará, mas também alcançará impactos positivos em outros aspectos da vida cotidiana da população, como por exemplo, a redução de afastamento da população ativa de suas atividades laborais relacionados a doenças; a melhora nos indicadores educacionais, etc. Ou seja, a solução de uma problemática teria efeito em cadeia em várias outras áreas, resultando na melhoria da qualidade de vida nacional.

Porém, conforme alerta o autor de nada adianta todos os passos anteriores para a construção de uma política pública se essa não for

financeiramente viável, por isso, no sexto passo é imprescindível que se faça a confrontação dos custos. Independente do número de alternativas que tenha resultado da etapa anterior, neste momento, deve ser feita uma filtragem na qual elencam as melhores alternativas considerando objetivamente por meio da análise de custo/benefício. Bardach (2001) define que é importante avaliar se há possibilidade de quantificação dos benefícios (determinar os monetariamente não mensuráveis) e estabelecer os prós e contras das alternativas. Nesse momento é preciso considerar o peso financeiro que o problema gera para toda a sociedade e mensurar monetariamente (ou outras formas de medidas) se a política pública resultará em benefícios para toda a população.

A sétima etapa para a construção de uma política pública se refere ao momento da decisão que deverá ser feita considerando a melhor opção dentre as alternativas elencadas. Para o autor, esta fase não deve ser a parte mais difícil do processo e, quando contrário, deve-se reavaliar o processo voltando para a análise de custos/benefícios para verificar se não deixou passar algo importante. Sobre esta etapa, Ávila (2016, p. 106) pontua que “se a alternativa escolhida se mostrar realmente uma grande ideia, cabe questionar porquê ela não foi posta em prática ainda.” Essa ponderação é válida, pois os problemas sociais, boa parte das vezes, são dificuldades que perpassam gerações, ainda que se mostre com mais ou menos intensidade. Decisão tomada é hora de contar a história, oitavo passo, que se restringiria a discutir e debater publicamente sobre os efeitos positivos e negativos da política pública, para que ela se torne uma realidade em outros locais. Este o é momento de argumentação, de forma clara e concisa, do porquê de se estabelecer uma determinada política (ou alternativa) em detrimento de outras.

No Brasil, as políticas públicas sociais foram instituídas tendo como base a Constituição do Brasil de 1988 (LOBATO, 2016) e se transformaram em ações por parte do Estado na tentativa de reduzir os impactos da exploração capitalista na vida dos cidadãos. As políticas públicas devem ser promovidas para sanar os problemas existentes na sociedade de modo que os resultados sejam positivos para toda a população, contribuindo assim para o desenvolvimento de um efetivo *Welfare State*. Embasados nas principais teorias do Estado de Bem-Estar e de como este está relacionado com o desenvolvimento econômico, industrial e a instituição de políticas públicas, avançamos para o segundo capítulo, espaço no qual pretendemos discorrer sobre as políticas públicas de Assistência Social no Brasil a partir de sua trajetória histórica de construção social. A construção deste capítulo, nos

forneceu ferramentas analíticas que nos possibilitaram entender a conformação mista do Estado de Bem-Estar Brasileiro e como as políticas públicas foram pensadas para diminuir os impactos da pobreza sobre parte da população.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS CAMINHOS DO BRASIL

A Assistência Social é uma esfera da política pública que mobilizou diferentes setores da sociedade brasileira ao longo do século XX. Buscando dirimir os impactos negativos da pobreza sobre o conjunto a população, cientistas sociais, filantropos, médicos, políticos e associações femininas pressionaram as autoridades públicas a legislarem e implementarem ações que garantissem direitos básicos de cidadania. (ALVES, 2014) Durante o período compreendido pela Primeira República, as políticas sociais de assistência voltadas às camadas mais pobres da população eram mínimas, pois o Estado pouco atuante delegava à iniciativa privada e entidades filantrópico-caritativa a competência de aliviar os sintomas da pobreza sobre o conjunto da população pobre.

De acordo com Alves (2014) em comparação com os Estados de Bem-Estar europeus do final do século XIX e início do século XX, o sistema de proteção social vigente no Brasil era limitado e de cobertura restrita a casos de epidemias e pandemias. Muito próximo da tradição liberal, o modelo implementado na Primeira República alicerçou-se sobre a descentralização. O artigo 5º da Constituição de 1891 afirmava: “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar” (BRASIL, 1891). Enquanto algumas nações europeias já articulavam seus programas sociais desde o final do século XX, o Brasil, ainda não possuía um sistema de proteção que alinhasse todos os níveis da administração pública.

Neste sentido podemos aproximar a Primeira República as análises de Esping-Andersen (1991) ao se debruçar sobre a formação dos Estados de Bem-Estar em países industrializados, caracterizado-os aqueles com políticas sociais mitigadas de Estados Liberais. Para o autor nesta concepção de Estado as políticas públicas de cunho social são extremamente reduzidas havendo intervenção em um caso ou outro. O rompimento com este modelo, em que predominavam ações de cunho privado, foi transformado durante a Era Vargas, que de forma potente modificou da proteção social as famílias pobres e aos trabalhadores urbanos. Para Alves (2014), Vargas, com as suas articulações políticas diretamente voltadas aos pobres, estabeleceu governabilidade acabando com a influência dos poderes locais por meio do fortalecimento da

União. Neste sentido, Vargas buscou redirecionar a política nacional, por meio de um comando único, afastando do centro do poder as elites tradicionais.

Após a ascensão ao poder, grande parte de suas ações foram articuladas no sentido de valorizar o trabalhador nacional, de modo a garantir direitos trabalhistas e priorizar uma agenda governamental que privilegiasse as questões de políticas sociais para as famílias e seus integrantes, transformando a União na protagonista do processo de implementação das políticas sociais no Brasil (ALVES, 2014). Vargas propôs um plano de concessão de benefícios, com foco nas famílias em maior grau de vulnerabilidade, com objetivo de que apoiassem o seu projeto político, projetando a sua imagem e fortalecendo o seu governo, assim, nas palavras do autor:

Na prática, significa dizer que durante os anos que antecederam o Estado Novo, Getúlio Vargas estabeleceu uma série de concessões políticas, sociais e econômicas, que a conta gotas fortalecia o poder presidencial e projetava sua própria figura como benevolente e unificadora da nação (ALVES, 2014, p. 127).

Destarte, aos poucos, o Estado vai tomando para si a responsabilidade de proteção às famílias e Getúlio Vargas seguiu consolidando a sua imagem de Presidente como “pai dos pobres”. Esta foi uma estratégia utilizada com a finalidade de criar apoio e garantir estabilidade no poder, esse paternalismo é explícito no discurso aos trabalhadores e suas famílias, proferido por Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1932, na Cidade de São Paulo:

O individualismo excessivo, que caracterizou o século passado, precisava encontrar limite e corretivo na preocupação predominante do interesse social. Não há nesta atitude nenhum indício de hostilidade ao capital que, ao contrário, precisa ser atraído, amparado e garantido pelo poder público. Mas, o melhor meio de garanti-lo está, justamente em transformar o proletariado numa força orgânica de cooperação com o Estado e não o deixar, pelo abandono da lei, entregue à ação dissolvente de elementos perturbadores, destituídos dos sentimentos de Pátria e de Família.

Faz-se mistér, aos que desfrutam os benefícios da riqueza e do conforto – regalias que aos pobres parece um privilegio, mas que a lei transforma em prerrogativas jurídicas – reconhecerem que a essas prerrogativas correspondem deveres, convencendo-se de que todos quantos cooperam com o seu trabalho para semelhante resultado possuem também respeitáveis direitos ao bem estar, aos cuidados da saúde e a garantias de previsão social contra os acidentes do labutar afanoso. Entramos, definitivamente, num período de ordem, de segurança e de firmeza de ação (sic) (VARGAS, 1932, p. 96).

Assim, o discurso converge para a proteção do trabalhador e sua família, sob os cuidados da saúde, bem-estar e acidentes de trabalho, podendo-se observar um direcionamento para a maior intervenção do Estado. Mesmo que não se possa pensar o Brasil deste período como um Estado de Bem-Estar efetivo, foi durante o governo varguista que as primeiras políticas sociais em nível nacional foram articuladas estabelecendo garantias mínimas a população pobre. Para Draibe (2015), o Estado de Bem-Estar Social, surge em meio ao capitalismo do pós-Segunda Guerra, para viabilizar o exercício dos direitos sociais, protegendo as pessoas de vários riscos sociais iminentes e simultâneos, tendo como origem o próprio Estado. Esta forma de ação política tinha por objetivo garantir um conjunto de benefícios, para todas as pessoas que perdessem a renda do trabalho, garantindo a reprodução social por meio das políticas de educação, assistência à saúde, alimentação, habitação, transportes coletivos, abrigos, entre outros. Ou seja, o *Welfare State* pode ser definido como:

[...] conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças do mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente (GOMES, 2006, p. 203).

Nesse sentido, o Estado de Bem-Estar, pode ser entendido como uma estratégia que fez a roda do capitalismo girar considerando que devido à guerra, muitos países estavam com sua economia fragilizada. Portanto, o Estado deveria traçar estratégias e intervir na economia e garantir as necessidades mínimas dos trabalhadores e das populações fragilizadas. Ainda neste caminho Gomes (2006), defende a ideia de que no contexto histórico brasileiro da primeira metade do século XX, não houve a constituição de um sistema de seguridade social, o que ocorreu foi apenas a implementação de algumas políticas isoladas de Bem-Estar Social, mas não efetivamente um *welfare State*. O autor chega a esta conclusão, após analisar a década de 1930, evidenciando que a crise de 1929 estabeleceu no país uma crise política e econômica, ou seja, uma crise do modelo anterior.

Comparativamente em relação ao período anterior, na campo da seguridade social, por exemplo, poucas eram as iniciativas estatais, das quais se pode citar a medida proposta por Eloy Chaves em 1923, que criava as caixas de aposentadorias e pensões. No entanto, esses mecanismos eram restritos a algumas categorias, não abrangendo a classe trabalhadora. Frisa-se que, no governo de Getúlio Vargas, houve a instituição em 1º de maio 1943, da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que estendia atenção especial as famílias trabalhadoras do país, tornando-se um marco significativo nas relações entre capital e trabalho garantindo condições mínimas de Bem-Estar Social aos trabalhadores formais.

O cientista social Estanislau Fischlowitz (1963), aponta para algumas particularidades da CLT. Segundo o autor, por um lado, foi significativo a estruturação da Justiça do Trabalho, que teve como papel importante regular e “amortecer” os grandes embates entre trabalhadores e patrões, como, por exemplo, as férias anuais “Todo empregado terá, anualmente, direito ao gozo de um período de férias, sem prejuízo da respectiva remuneração.” (BRASIL, 1977, p. 1); repouso remunerado “Entre 2 (duas) jornadas de trabalho haverá um período mínimo de 11 (onze) horas consecutivas para descanso.” (BRASIL, 1943, p. 13); e o estabelecimento de um salário mínimo:

Art. 76 - Salário mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, as suas

necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte (BRASIL, 1943, p. 15).

Por outro lado, Fischlowitz (1963) faz críticas ao fato da legislação deixar algumas lacunas, fragmentando alguns pontos que são de extrema relevância, como o caso da higiene e da segurança do trabalho. Porém, mesmo apontando algumas críticas, o autor avalia como um instrumento para manutenção da paz social e relações harmoniosas e de proteção familiar, já que garante os direitos trabalhistas que impactaram diretamente nas famílias brasileiras. Assim, frente a estas discussões podemos aproximar o modelo varguista e seus sucessores do modelo corporativista proposto por Esping-Andersen (1991) no qual a família via trabalho formal é alvo de proteção especial por parte do Estado.

Com o início o período da Ditadura Militar no Brasil, que durou até 1985, houve duro impacto nos direitos trabalhistas recém conquistados pela classe operária. (LARA; SILVA, 2004). Para os autores, o período militar pode ser entendido como um ato de detenção dos avanços dos trabalhadores em suas conquistas de direitos iniciados nos tempos de Eloy Chaves e estruturado na Era Vargas. Foi o meio pelo qual as classes dominantes como os industriais, proprietários de terras e até mesmo a alta cúpula da igreja católica, resgataram seu poder e protegeram o sistema capitalista, ameaçado pelas tendências comistas de então presidente João Goulart.

A concretização dessa primazia é retratada em 1980, quando o país passa por seu período mais crítico da história econômica, influenciada pela segunda crise do petróleo, pelo endividamento externo e pela preocupação do governo em proteger o capital privado no qual as perdas nas políticas de Bem-Estar Social foram traumáticas. Nesse momento, por parte do governo, teve-se a opção de proteger o capital privado em detrimento das famílias em situação de vulnerabilidade social, que sofriam com as consequências da crise econômica.

Para acalmar os ânimos que estavam efervescentes, houve a necessidade de realizar um amplo acordo entre lideranças dos movimentos sociais, partidos de esquerda e de direita para acordos e compromissos, com legislações sociais que seriam expressas pela Assembleia Constituinte de 1988. O Estabelecimento de uma Carta Magna marcou o fim da ditadura militar no país, que iniciou em 1964, terminando com a reabertura democrática brasileira e a introdução dos

direitos sociais na sociedade brasileira, sendo a Política Nacional de Assistência Social uma dessas conquistas sociais.

Com o final do período militar e início do processo de redemocratização do país, a questão social emerge como um imperativo entre outras diversas demandas pautadas pelos movimentos sociais. Organizado, este grupo da população passou a exigir do Estado maior garantia de direitos sociais para as camadas da população menos favorecidas e em situação de vulnerabilidade social.

No caso das políticas de assistência houve uma intensa mobilização social na década de 1980 que exigiu a incorporação de direitos mínimos na nova Carta Magna que estava em processo de debate e redação. Esta ampliação de políticas públicas de amplo espectro, que por sua vez, foram materializadas pela Constituição Federal de 1988, viabilizou-se a proteção das famílias por meio da garantia dos direitos socioassistenciais. Neste sentido podemos aproximar as garantias materializadas na Constituição com os debates feitos por Esping-Andersen (1994), sobre a política e modelo social democrata Social-Democrata⁸. Para o referido autor, é por meio de um amplo debate com os diversos setores da população, que se garante o alargamento das funções do estado dentro do contexto capitalista, conciliando as exigências do mercado com as demandas por melhoria das condições de vida por parte da população. Para o autor, ao oportunizar aos trabalhadores recursos sociais como saúde e educação o Estado garante a ampliação dos direitos de cidadania, transformando-se no principal fornecedor de serviços sociais.

⁸ O conceito de social democracia corresponde a um movimento que nasce e gradualmente afirma, no primeiro pós-guerra, como corrente política em busca de uma terceira via entre as experiências antagônicas do bolchevismo, por um lado, e do nacional-socialismo e dos fascismos, por outro. Antes disso, a socialdemocracia designava praticamente o conjunto do movimento operário, exceção feita aos anarquistas e alguns outros setores minoritários. Tal núcleo inicial, no entanto, logo se dividiria entre marxistas “ortodoxos”, apegados, ainda que apenas verbalmente ao materialismo histórico e à luta de classes, e marxistas “revisionistas” que passaram a valorizar crescentemente a democracia política, as coalizões interclassistas e o programa de reformas graduais. Nesse sentido moderno, a socialdemocracia representa uma afirmação e um desdobramento do revisionismo de orientação democrática de fins do século XIX (HENRIQUES, 2015, p. 950).

O valor estratégico das políticas de Bem-Estar neste argumento é o de que elas ajudam a promover o progresso das forças produtivas no capitalismo. Mas a beleza da estratégia social-democrata consistia em que a política social resultaria também em mobilização de poder. Ao erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o *Welfare State* aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores. O modelo social-democrata é, então, o pai de uma das principais hipóteses do debate contemporâneo sobre o *Welfare State*: a mobilização de classe no sistema parlamentar é um meio para a realização dos ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 90).

Cabe ressaltar a afirmação do autor, em relação à erradicação da pobreza, desemprego e dependência salarial, pois uma vez sanado esses problemas, haveria um aumento das capacidades políticas dos trabalhadores e redução da estratificação social, por meio do acesso universal a serviços sociais, o que levaria a uma justiça social. Assim, podemos aferir que a década de 1980 foi extremamente importante para o estabelecimento de políticas públicas de cunho social, pois mobilizados, trabalhadores e cidadãos brasileiros pressionaram a esfera governamental a produzir legislações e incluí-las na Constituição, garantindo que as mesmas fossem amplamente debatidas em todos os níveis da sociedade. Portanto, é correto afirmar que as políticas sociais são os resultados das batalhas empreendidas pela classe operária a fim estipular garantias dos recursos básicos para sua sobrevivência, comprovando o poder intrínseco que a população detém. Neste sentido, os movimentos sociais e de trabalhadores, no interior das democracias participativas, podem ser considerados importantes instrumentos de mobilização e pressão política, que por sua vez contribuem para o desenvolvimento socioeconômico e para solidificação a emancipação social.

Ao criar um espaço autorizado de discussão na esfera pública tais movimentos dificultam a centralização da tomada de decisão nas esferas partidárias elitistas, patrimonialistas e clientelistas que visam à manutenção de seus privilégios. No espaço público todos os cidadãos

devem ter o garantido seu direito a voz e voto, que não devem estar restritos apenas na democracia representativa, mas devem fomentar uma amplitude de discussões e reivindicações, capazes de fortalecer e abarcar o maior número de sujeitos e minorias vulneráveis. Assim, organizados, estes sujeitos contribuem para o processo de fortalecimento das instituições políticas, pavimentando os caminhos para realização conquistas na melhoria das condições de vida e efetivando o Estado Democrático de Direito.

Para Braga et al., (2009) em grande parte dos países latino-americanos houve uma dura tentativa de desarticulação dos movimentos sociais entre as décadas de 1970 e 1980, resultado de regimes autoritários que por meio do discurso da Segurança Nacional e do combate ao comunismo, impediam a reunião de pessoas de caráter reivindicativo direcionado ao Estado e sua burocracia. No entanto, mesmo com a forte repressão estatal a década de 1970 o Brasil foi marcado por uma intensa movimentação social. Essa movimentação foi expressa pelos movimentos comunitários que em parceria com a Igreja Católica Latino-Americana, criaram as bases para o surgimento e articulação de novos atores sociais, tais como as instituições da sociedade civil, sindicatos, comunidades eclesiais de base e parlamentares que buscavam constantemente a solidificação dos direitos civis e sociais a partir da estreita articulação com os movimentos populares. Ainda conforme Braga et al.,:

O Movimento no Brasil se deu com base em ações de trabalhadores, de forma relevante os vinculados ao movimento operário, exercidos por suas Confederações e Centrais Sindicais. Assim, na fase mais branda da ditadura, meados dos anos 70 e durante os anos 80, ocorre o florescimento de novos movimentos sociais e populares, com destaque para os Movimentos Urbanos, tais como: Comunidades Eclesiais de Base de Militância Católica e o novo Sindicalismo Urbano [...] (2009, p. 1).

Em que pese à questão dos movimentos sociais é importante dialogar com Gohn (2005), que apresenta alguns conceitos básicos para entendermos a trajetória traçada pelos movimentos sociais no interior das relações societárias, privilegiando as seguintes etapas que marcam o

desenvolvimento e articulação de tais atores: participação, identidade, reconhecimento e autonomia.

Para Gohn (2009) a participação é um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva. Gerando, desse modo, novos valores e uma cultura política de transformação social. Já significado, para a autora, é o conceito de algo, como ele se define e é para os sujeitos que participam das ações coletivas. Os significados são aprendidos e apreendidos, são socializados: são identificados, confirmados e testemunhados por aqueles que se defronta com o outro. Assim, de acordo com a autora, para que uma pessoa possa participar de um movimento social ela precisa identificar qual é o conteúdo implícito e explícito de tal organização, para posteriormente analisar seus os valores e aí, então, saber se defende ou rejeita determinado posicionamento.

Continuando suas análises Gohn (2009) aborda a questão do reconhecimento, reconhecer implica não somente obter reconhecimento forma externa, pelas características físicas, ou qualquer outra forma característica cultural; reconhecer também advém de um processo interno, subjetivo principalmente no que se refere à identidade ou o próprio reconhecimento com a causa. Com a identidade e o reconhecimento se inicia o processo de dar sentido às ações, individuais ou coletivas.

A autonomia emancipatória dos indivíduos é outro ponto importante na construção de um movimento social, pois deve conter clareza, visibilidade e transparência das ações, que por sua vez terão como principal elemento a dimensão comunicativa de agregar as informações e fornecer o acesso com parte do campo ético. Portanto, Gohn (2005), defende que a autonomia derivada da emancipação (prática cotidiana), é a capacidade do sujeito, ler e reinterpretar o mundo, participando dos fatos e contribuindo de forma a se expressar na esfera ética e política sempre com respeito ao próximo.

Desta forma, como resultado do processo de participação popular, um dos mecanismos de aprimoramento da política pública de Assistência Social ocorre por intermédio das Conferências Municipais, Estaduais e Nacional, que consistem em eventos que proporcionam um espaço de debate democrático em todas as esferas da sociedade. As organizações de conferências públicas sobre Assistência Social tiveram seu início de legitimação na Constituição Federal de 1988. Sendo a

primeira convocação para discussão das políticas pela Portaria nº 2.233, de 7 de julho de 1995 (CNAS, 2017), demonstrando assim, a capacidade de representação política dos trabalhadores que, a partir de então, passariam a ter um caminho legal que os possibilitaria ser ouvidos e atendidos em suas necessidades.

De caráter deliberativo, e baseado na tradição participativa dos movimentos sociais, as Conferências têm como foco discutir as questões ou problemáticas específicas da Assistência Social, visando o levantamento de soluções, prioridades e propostas para o bem comum e melhoria da política pública. A Constituição Federal de 1988 trata especificamente da Assistência Social nos Artigos 203 e 204. Em seu inciso II, do Art. 204, exigiu que houvesse “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle social das ações em todos os níveis”, ou seja, a participação é assegurada nas esferas municipal, estadual e federal.

Dessa forma, por meio de um amplo debate promovido pelas Conferências, à política de assistência, se aproxima dos ciclos de formação das políticas públicas proposto por Bardach (2001), de modo a identificar o problema, inserir na agenda governamental, implementar e avaliar a política pública de Assistência Social, em cada fase e com seu instrumento próprio. Isto é, os movimentos sociais, apresentam a demanda do problema ao governo, e este por sua vez, utiliza-se das legislações e normativas para elaboração e implementação, criando posteriormente mecanismos de avaliação que coletam informações de forma periódica sobre a estrutura, oferta dos serviços, recursos humanos, entre outras informações.

Antes da Constituição de 1988, as famílias recebiam poucas garantias estatais no campo assistencial, pois sem a efetiva exigência legal do Estado em prestar e ofertar amplos serviços sociais, as políticas executadas eram entendidas como esporádicas e pontuais, sem a obrigatoriedade de ser instituída de forma regular e universal, afastando-se dos direitos de cidadania. Entretanto, a partir do final da década de 1980 os direitos socioassistenciais se solidificaram como direitos fundamentais a serem implementados no cotidiano das famílias brasileiras, amparados e regidos por dispositivos legais, como a própria Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (1993). Muito embora haja um visível distanciamento entre o direito previsto e o direito implementado no cotidiano.

Assim, os direitos socioassistenciais estão em um paulatino processo de ampliação, permeados por inúmeros questionamentos

acerca do entendimento “se os direitos socioassistenciais são norma de eficácia plena contida ou restrita e se têm aplicabilidade imediata” (COUTINHO, 2014, p. 49). Ou seja, são questionamentos cuja as respostas determinariam se a norma de eficácia é aplicável imediatamente ou se necessita de regulamentação futura para a sua aplicabilidade. O autor ainda aponta para a negligência existente, entre as normas constitucionais e as políticas públicas:

[...] existe outra parte, na qual os constitucionalistas – e aí faço a primeira provocação – em geral, negligenciam ou não mostram muito interesse, que é a relação entre princípios e normas constitucionais e as políticas públicas. Porque, afinal de contas, sem políticas públicas bem implantadas, não há eficácia qualquer dos direitos socioassistenciais. De modo que, a Constituição não passa de uma bela declaração de boa vontade (COUTINHO, 2014, p. 49).

Destarte, mesmo que havendo em nossa Constituição, um capítulo específico sobre os direitos socioassistenciais, não havia o interesse dos legisladores em avançar na discussão das políticas públicas de Assistência Social. Tal ação se inicia somente em 1993, com Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que continua percorrendo o seu caminho de implementação, garantindo direitos de cidadania. A noção de políticas públicas se estabeleceu ao longo de uma trajetória histórico e cultural até chegar ao modelo de proteção social, que conhecemos hoje materializado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). No entanto, cabe ressaltar, que mesmo se tratando de uma política inclusiva, a Política Nacional de Assistência Social é diretamente influenciada pelos ditames capitalistas que, por sua vez, pautam a relação entre mercado e o Estado refletindo diretamente na construção de políticas sociais, conforme ressalta Netto (2005):

Através da política social, o Estado [...] procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorporam sistemas de consenso variáveis, mas operantes [...] a funcionalidade essencial da

política social [...] se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho ocupada, mediante a regulamentação das relações a [...] (NETTO, 2005, p. 30).

Portanto, é este o modelo de Estado que estabelece as regras de renda, a acessibilidade das famílias aos bens de consumo, ao direito à habitação, à educação, à alimentação, à assistência social e à saúde. As referidas regras são estruturadas por meio das políticas sociais e desse modo, propicia ao governo elementos para realizar a integração da mão-de-obra na relação de trabalho assalariado, objetivando o atendimento aos direitos estabelecidos. No Estado Democrático de Direito que vivemos no Brasil, não se pode negar a necessidade de democratização dos direitos sociais, voltados à proteção das famílias, em especial, o direito à seguridade social.

Com a Constituição de 1988, o art. 194 define “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988). No que se refere à Política Nacional de Assistência Social, no Art. 203, a Assistência Social é prestada a quem dela precisar, independente da contribuição. Esse preceito obriga o Estado a garantir a todos os cidadãos, o direito à proteção social de amplo espectro, sem que para isso seja necessária a existência de contribuições pretéritas, aproximando-se do processo de demercadorização proposto por Esping-Andersen (1991). Emerge daí uma nova condição para a assistência social, transformada em política pública, dever do Estado e direito do cidadão, ou seja, um sistema público de proteção social, que irá atender as famílias que se encontram em algum tipo de vulnerabilidade ou risco social, sem a imperiosa necessidade de contribuição.

Complementando o texto constitucional de 1988, fruto de intensas pressões e debates dos setores envolvidos com a questão social como movimentos de mulheres, sindicatos, profissionais da assistência, em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742 que prevê em seu art. 1º:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para

garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, p. 1).

Assim, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo, o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal, conforme estabelecido pela Constituição Federal, buscando romper com a lógica da assistência social como uma política secundária. No entanto, há que se levar consideração que este caminho percorrido pela política de assistência, foi fruto de um longo processo de embates políticos e sociais, que abalou e reestruturou o lugar da política social no contexto brasileiro.

3.1 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROTEÇÃO ÀS FAMÍLIAS: GARANTIAS, FUNCIONAMENTO E APLICABILIDADE

Como dito anteriormente, a Constituição de 1988, marca o retorno institucional da democracia e como consequência, a inclusão da proteção social como direito de todos os cidadãos de forma universalizante. A legislação universalizante é aquela entendida como capaz de atender toda a sociedade sem se limitar a grupos específicos ou a contribuições financeiras pretéritas (LYRA; FRANÇA, 2011). No entanto, esta ampliação da cidadania, de fato, se depara com o desafio de concretizar um sistema de proteção social realmente efetivo, que há anos tem sido limitado pelos interesses do mercado, que disputa boa parte do orçamento público, dificultando a execução imediata das políticas sociais previstas na Carta Magna.

Esta concepção universal a cerca das atribuições do Estado relativa às políticas sociais, foi fruto de enfrentamentos e embates sociais que materializaram-se institucionalmente em 1998 com a estruturação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Isso significou que entre a legalização do tema na Constituição Federal em 1988 e a implantação uma Política Nacional de Assistência Social transcorram-se dez anos e, ainda hoje, se discute o entendimento de aplicabilidade imediata ou não dessas normatizações.

Apesar de moroso, ao contemplarmos historicamente a criação e desenvolvimento das políticas sociais percebe-se a importância de defender o acesso da população a direitos garantidos pelo Estado. Ainda que a assistência à população vulnerável não tenha se efetivado em sua totalidade, a existência da PNAS é um avanço, pois consistente na proteção as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade. No

caso da Assistência Social, buscou-se promover ações que fomentassem a igualdade, a acolhida, o convívio e o rendimento das famílias em situação de vulnerabilidade que necessitem da proteção estatal.

Destarte, para o efetivo atendimento aos usuários da Política Nacional de Assistência Social foi necessário a criação de estratégias que tivessem como ênfase a valorização das famílias. Assim, a Política Pública de Assistência Social se realiza de forma integrada às políticas setoriais como saúde, educação, cultura, esporte, lazer, entre outras. No campo da seguridade social, estão definidas como políticas setoriais a previdência social geral e do servidor público, a saúde, a assistência social, a segurança alimentar e a nutricional. Enquanto que no campo da promoção social são enquadradas as políticas setoriais a educação, a cultura, o desenvolvimento agrário, o trabalho e renda. Já o setor de Infraestrutura Social, é compreendido por políticas de habitação, urbanismo e saneamento básico (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

No Brasil, a Constituição Federal projeta a família como base da sociedade e por conta disso, recebe especial proteção do Estado (BRASIL, 1988), seguindo a tendência internacional que a considera como “o núcleo natural e fundamental da sociedade [com] direito à proteção da sociedade e do Estado.” (ONU, 2009, p. 10). No entanto, é importante levar em consideração que ao elencar a família como o centro das preocupações assistenciais muitos Estados buscam se eximir de produzir políticas públicas, imputando às famílias a responsabilidade pelos cuidados a seus membros. Para dar conta desta complexidade de ações, a PNAS elenca a família como centro de suas atividades destacando o aspecto de matricialidade familiar como elemento central da política pública, pois a família é entendida como componente primordial do Bem-Estar Social conforme previsto na legislação:

[...] Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los. Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social. Uma visão social capaz de

entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. (BRASIL, 2004, p. 15).

Isso significa que para se construir da política pública de assistência social, precisa-se levar em conta os indivíduos, o território onde vivem e principalmente as famílias. Ou seja, é necessário que na proteção social, ocorra maior aproximação do cotidiano da vida das famílias em seu território, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem. Assim, visando ampliar consideravelmente sua abrangência no campo individual e coletivo, bem como os distintos arranjos familiares, a Política Nacional de Assistência Social estabelece claramente os indivíduos alvo de suas ações protetivas:

Constituem o público usuário da Política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, culturais e sexuais; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

Esta concepção não leva apenas em consideração os indivíduos que possuem baixa renda, mas toda e qualquer pessoa que esteja em situação de risco social e/ou violação de direitos, independentemente de sua classe social, grupo étnico, geracional e gênero. Nesta abordagem as Políticas Públicas de Assistência Social atentam para os sujeitos como indivíduos de direitos e não apenas para as necessidades pontuais. Em resumo, a Política Nacional de Assistência Social está à disposição de quem dela precisar, sem a necessidade de nenhum tipo de contribuição pretérita. Ao balizar-se nesta premissa, a PNAS contribui para processo

brasileiro de desmercadorização, garantindo condições dignas de vida aos indivíduos nacionais independente do mercado, transformando o Estado em um ente garantidor da proteção social e do direito de sua condição humana (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Com a finalidade de se aproximar ainda mais das distintas realidades sociais que compõem o país, abrangendo os diversos arranjos familiares, a Política Nacional de Assistência Social exigiu a permanente existência do controle social como forma de garantir a amplitude de ações. Esse controle se dá por meio dos Conselhos de Assistência Social, que são órgãos de deliberação colegiada, nas três esferas de governo, encarregados de orientar, controlar e fiscalizar os recursos destinados para as políticas públicas de assistência social, garantindo que as particularidades de cada território sejam respeitadas, levando em consideração, as necessidades urgentes de cada população. Assim, a legislação estabelece os seguintes critérios para a implementação dos Conselhos e suas atribuições:

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de Assistência Social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) [...]

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política

Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de Assistência Social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal. (BRASIL, 1993, p. 6).

Por meio desta legislação ficou estabelecida a relação direta entre Estado e sociedade civil que em conjunto devem zelar e planejar a execução dos programas de caráter assistencial. Por meio desta fórmula, a sociedade civil participa de maneira complementar, sem fins lucrativos, na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios, possuindo, ainda, o papel de exercer o controle social sobre as políticas de assistência. Assim, é a partir de espaços democráticos como estes, que se poderão ampliar as discussões, com propostas heterogêneas, possibilitando inserção dos distintos arranjos familiares nas políticas públicas.

Os Conselhos de Assistência Social são importantes na medida em que se tem a regulamentação do controle fiscal por parte da sociedade civil e, desse modo, maior garantia de efetivação de ações na área, visto que as políticas públicas exigem permanente monitoramento. Com essa composição, compete aos Conselhos apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social; aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando indicadores populacionais, de renda *per capita*, de mortalidade infantil e de concentração de renda; disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de Assistência Social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias; além de acompanhar e avaliar a gestão dos recursos. Em outras palavras, somente as proposições que foram devidamente analisadas e consideradas oportunas pela sociedade, por meio do Conselho Fiscal, são encaminhadas, fazendo jus ao modelo descentralizado de assistência social.

Com base nestas atribuições, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Resolução n. 145 de 15 de outubro de 2004, publicada no DOU de 28/10/2004, que aprova a Política Nacional de

Assistência Social, originária de um grande debate nacional envolvendo diferentes áreas governamentais. Fruto destas preocupações ainda em 2004 foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo modelo de gestão também é descentralizado e participativo, zelando pela regulação e organização em todo território nacional dos serviços e benefícios socioassistenciais. O entendimento jurídico sobre o Serviço Socioassistencial é estabelecido no art. 23 da LOAS que estabelece “por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei” (BRASIL, 1993. p. 9). Ao se estabelecer a assistência social, como uma responsabilidade do Estado e direito das famílias, efetiva-se o processo de desmercadorização, pois o Estado, teoricamente, proporcionaria os mínimos necessários para fomentar a independência do mercado, sendo estas ações de proteção social financiadas por todos os membros que compõem a unidade nacional. (ESPING-ANDERSEN, 1991, 1999).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nasceu da a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003 em Brasília (DF), coincidindo com o marco de uma década de implantação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BREVILHERI; PASTOR, 2013). Sancionada anteriormente a LOAS já dispensava alguns cuidados fragmentados a população em situação de vulnerabilidade, fomentando assim a necessidade da articulação de um sistema que abrangesse todos os serviços e programas da assistência social. Contudo, registra-se que a LOAS já havia sido uma expressiva conquista, uma vez que legalizava a Assistência Social prevista na constituição, legitimando e instituindo um novo modo modelo a Assistência Social no Brasil. Porém, foi somente a partir do SUAS que, em junho de 2004, as políticas de proteção social foram administradas por meio de um princípio da integralidade, como estava estabelecido na Constituição de 1988. Além de reunir, reestruturar e organizar os serviços, programas, projetos e benefícios voltados para as políticas socioassistenciais, o Sistema Único de Assistência Social teve por objetivo promover a descentralização dessas políticas.

Controlando suas ações o SUAS tem como órgãos gestores o Ministério do Desenvolvimento Social no espaço Federal e as Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social nos âmbitos locais, possibilitando assim maior descentralização das ações e proporcionando a efetivação dos princípios fundamentais da Constituição Federal, estabelecidos em seu Art. 3º, inciso III “erradicar

a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, p. 1). Neste sentido, o processo de erradicação da pobreza busca estabelecer a medição do grau de miséria nacional com estratégias de distribuição de renda. Estas estratégias visam amenizar a lógica excludente do capitalismo e responsabilizar o Estado pela proteção social relacionadas as famílias em extrema pobreza.

Do mesmo modo que as políticas sociais podem variar de um país para outro e considerando a vastidão do território nacional, é importante que a da assistência social seja organizada respeitando a particularidades regionais, levando em conta a realidade de cada comunidade atendida e respeitando sua territorialidade. Para Andrade (2016) as políticas territoriais, são importantes esforços da PNAS que levam em consideração as realidades socioeconômicas e culturais de cada território, diferenciam-se das antigas políticas públicas que apenas tinha no território a oportunidade de sua aplicabilidade. Desse modo, o enfrentamento da pobreza e das desigualdades no Brasil, para alcançar resultados macro, precisa atentar-se às problemáticas do micro e assim promover o desenvolvimento (LEITE, 2013). Sobre o direito a assistência social, cabe informar que na V Conferência Nacional de Assistência Social foram pactuados os “10 Direitos socioassistenciais” que previam:

- 1. Todos os direitos de proteção social de Assistência Social consagrados em Lei para todos:** Direito, de todos e todas, de usufruírem dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de Assistência Social efetiva com dignidade e respeito.
- 2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva:** Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbano.
- 3. Direito de equidade social e de manifestação pública:** Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de Assistência Social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal,

etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais.

4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial: Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um.

5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade: Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos.

6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social: Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas.

7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas: Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação, intersetorial da política de Assistência Social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.

8. Direito à renda: Direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersetoriais de inclusão produtiva,

associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, nos meios urbano e rural.

9. Direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva: Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial a ter garantido o cofinanciamento estatal – federal, estadual, municipal e Distrito Federal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial nos meios urbano e rural.

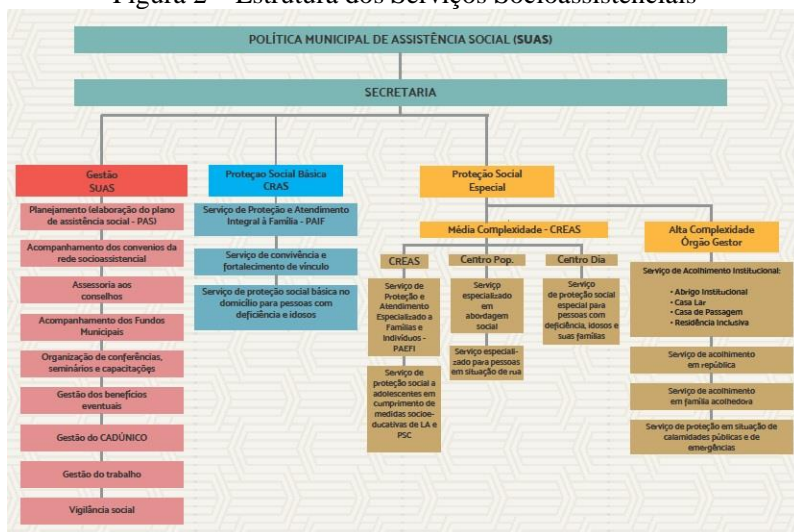
10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais: Direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade (CNAS, 2006, p. 10).

Dentre os 10 Direitos Socioassistenciais, é importante ressaltar que o primeiro se refere ao direito de proteção social para todos os indivíduos, garantido pela universalização das políticas sociais. Já o direito a equidade fica estabelecida no item três e a igualdade de oportunidade e de acesso é definida no item quatro. Em uma segunda análise sobre estes direitos e, considerando-os numa perspectiva hierárquica, percebe-se que, a primeira preocupação foi o de resguardar de forma ampla os direitos a proteção social especial aqueles consagrados em lei, garantindo especial atenção às famílias. Além disso, assegura-se total acesso e equidade entre famílias que residam tanto nas áreas rurais quanto urbanas, reforçando o direito de igualdade social. Ainda neste mesmo sentido, a legislação assegura a todos o direito à igualdade de acesso à rede socioassistencial, sem qualquer tipo de óbice e podendo usufruir da acessibilidade, qualidade e continuidade dos serviços socioassistenciais preservando a garantida da convivência familiar, comunitária e social. Ao analisar-se os 10 Direitos Socioassistenciais, estabelecidos em 2005, aponta-se alguns itens que ainda necessitam de significativas mudanças para atender integralmente os indivíduos e as famílias, como por exemplo, a garantia de articulação intersetorial da política de Assistência Social com as demais políticas, descrito no item 7 (sete), além da acessibilidade, qualidade e

continuidade prevista no item 5 (cinco). Considerando os 10 direitos socioassistenciais apresentados acima, surge a necessidade de se estabelecer normativas que garantissem a efetivação e acesso a esses direitos.

Neste sentido, a NOB/SUAS 2012, faz referências a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, importante documento que norteia quais são os serviços pertencentes à política pública de Assistência Social organizadas nos municípios, por tipo de proteção social (Gestão, Básica e Especial) (BRASIL, 2012) conforme a Figura 2 abaixo.

Figura 2 – Estrutura dos Serviços Socioassistenciais



Fonte: Federação Catarinense de Municípios (FECAM) (2016)

Desta forma, o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política pública de Assistência Social, conforme exposto no quadro acima, permitindo a normatização dos padrões nos serviços. Esses padrões possibilitam a qualidade no atendimento na Política Nacional de Assistência Social e a efetiva participação das famílias usuárias. Entretanto, mesmo com essa estruturação da política, a assistência social ainda não atende a completude das famílias, ora por falta de recursos públicos, ora pela insuficiência de equipamentos socioassistenciais ou pela falta de recursos humanos que deixam alguns territórios (bairros), sem o devido

atendimento. Coutinho (2014) define direitos socioassistenciais, como o debate cheio de dilemas que coloca em direção contrária noções de justiça distributiva e os custos desta política.

Ainda, segundo Coutinho (2014), os direitos socioassistenciais têm como função o encaminhamento dos indivíduos para outras políticas públicas como a saúde, educação e habitação, possibilitando a execução da norma de eficiência e eficácia exigida do serviço público. A importância da intersetorialidade das políticas assistenciais também é reafirmada por Castro e Oliveira (2014), a quem as políticas públicas são constituídas por um conjunto de programas e ações ofertados pelo Estado para atender todas as áreas da sociedade que delas carecer. Essa interação ocorre muitas vezes de maneira falha, isto porque, como envolve diversos atores, a intersetorialidade fica comprometida, seja pela falta de conhecimento técnico das áreas como um todo, seja pela insuficiência de recursos humanos ou pela falta de recursos financeiros nos órgãos governamentais. Entretanto, existem também situações que há uma harmonia no trabalho intersetorial e quando isso acontece, às famílias e os indivíduos obtêm a proteção integral do Estado, garantindo o acesso aos direitos socioassistenciais, como, por exemplo, o acesso aos benefícios de renda mínima, o atendimento especializado em caso de algum tipo de violação de direitos das famílias ou de seus membros ou o afastamento de situações de risco a que alguém esteja exposto. No próximo item analisaremos de forma mais acurada a organização dos serviços socioassistenciais e sua integração na proteção as famílias em situação de vulnerabilidade.

3.2 ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Como abordado anteriormente, de acordo com a legislação vigente, o SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo. Desta forma, cabe as Secretarias de Assistência Social a responsabilidade de implementar, regular, financiar as políticas de Assistência Social em todo o território nacional. A organização dos serviços socioassistenciais está prevista na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, no Art. 6º do capítulo III “Da Organização e da Gestão”, que define sua integração pelos entes federativos, pelos Conselhos de Assistência Social e pelas entidades e organizações de Assistência Social. A Rede Socioassistencial do SUAS, é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública (CRAS, CREAS, Serviços de Acolhimento Institucional) e privada (Entidades e Organizações de

Assistência Social não governamentais), que oferecem benefícios, serviços, programas e projetos, sob a divisão de básica e especial e, inclusive, por níveis de complexidade, conforme a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. De acordo as premissas do Estado Social Democrata de Esping-Andersen (1991), ainda que a Assistência Social conte com a participação privada, sua função na promoção do Estado de Bem-Estar é marginal, enquanto que o Estado tem a função central na promoção da assistência.

Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados de acordo com as referências da Vigilância Socioassistencial, que por sua vez impactam diretamente na produção de informações, indicadores e índices territorializados⁹, que apontem as situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que ocorram com famílias/pessoas. Bardach (2001) esclarece mais importante do que reunir dados, é preciso transforma-los em informações e ações capazes de promover a implantação de políticas públicas. Neste sentido, a Vigilância Socioassistencial é um elemento central, pois a ela o dever apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas, que melhorarem ou mantenham o Estado de Bem-Estar. Assim, conhecer o território é de suma importância para a política de assistência social, pois é por meio deste acompanhamento pormenorizado que o Estado reconhece e combate situações de vulnerabilidade¹⁰ e risco¹¹ existentes em uma comunidade ou em famílias que a constituem.

⁹Territorializados refere-se ao Território “é o espaço recheado pelas relações sociais passadas e presentes, a forma específica de apropriação e interação com o ambiente físico, as ofertas e as ausências de políticas públicas, as relações políticas e econômicas que o perpassam, os conflitos e os laços de solidariedade nele existentes” (BRASIL, 2013, p. 14)

¹⁰Refere-se aos indivíduos e suas susceptibilidades ou predisposições a respostas ou consequências negativas. A análise das vulnerabilidades deve considerar, de um lado, a estrutura de oportunidades da sociedade e o grau de exposição dos sujeitos individuais ou coletivos aos riscos sociais em sentido amplo, e de outro, os “ativos” materiais, educacionais, simbólicos e relacionais, dentre outros, que afetam a capacidade de resposta dos grupos, famílias e indivíduos às situações adversas.

¹¹Refere-se aos indivíduos e suas susceptibilidades ou predisposições a respostas ou consequências negativas. A análise das vulnerabilidades deve considerar, de um lado, a estrutura de oportunidades da sociedade e o grau de exposição dos sujeitos individuais ou coletivos aos riscos sociais em sentido

Para que se possam atingir essas famílias, com a efetividade social pretendida pela política pública de Assistência Social, a LOAS prevê a necessidade de captar informações específicas sobre as famílias, tais como, o local onde vivem, quais suas as necessidades e serviços mais acessados, enfim, todos os dados que possam de alguma forma contribuir para que a gestão do SUAS. Como a implantação dos direitos sociais é relativamente recente, é preciso mensurar os dados das ações de Assistência Social e, como dito por Bardach (2001), obter-se as informações capazes de promover as alterações necessárias para a efetivação das políticas de Assistência Social. A efetivação das políticas públicas é a cumprimento legal dos direitos adquiridos pelos cidadãos, ou seja, é a apropriação da proteção legal da qual os indivíduos têm direito.

Assim, a proteção social, pode-se compartimentar em ações que abrangem as noções de segurança, sobrevivência, rendimento e autonomia (mediante os benefícios continuados e eventuais); segurança de convívio ou vivência familiar (mediante ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos sociais); e segurança de acolhida (mediante ações, cuidados e serviços que recuperem pessoas da situação de abandono). Essa proteção social é realizada por meio dos equipamentos socioassistenciais, em cada uma das proteções ofertadas pela Assistência Social, ou seja, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centros POP, Centro de convivência, Serviços de Acolhimentos, dentre outros. As famílias são atendidas nestes equipamentos de forma qualificada, por meio do trabalho essencial de cada serviço. Em conformidade com o CNAS (2009), dentro do conjunto de atividades desenvolvidas por esses espaços, pode-se especificar:

Acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamento; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação. Comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e

amplo, e de outro, os “ativos” materiais, educacionais, simbólicos e relacionais, dentre outros, que afetam a capacidade de resposta dos grupos, famílias e indivíduos às situações adversas.

comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa (CNAS, 2009, p. 7-8).

Em cada serviço existirá uma forma específica de atendimento, conforme a necessidade de cada família e suas especificidades, que por meio da Proteção Básica e Especial – debatidas posteriormente – garantem aos distintos arranjos familiares o acesso e a defesa dos direitos socioassistenciais. Ao considerar os novos arranjos familiares, a política socioassistencial busca se aproximar das diversas configurações atinentes a família brasileira, pois ao considerar a matricialidade sociofamiliar busca se afastar da ação exclusivamente individualizada, levando em consideração que os sujeitos atendidos estão envolvidos em uma complexa rede social do qual a família é elemento fundamental. O ponto estratégico da política de Assistência Social está centrado na oferta dos serviços de forma plural. Cabe lembrar que existe uma miríade de arranjos familiares e que a pluralidade busca abarcar as diversas configurações familiares existentes na sociedade, independente de vínculo consanguíneo, que durante muito tempo foi requisito fundamental para conceber elos familiares legais e reconhecidos perante a legislação do país:

[...] Assim, o vínculo social com as famílias é constituído a partir da unidade familiar, inter-relacionando os programas/ serviços socioassistenciais e a realidade cotidiana dessas famílias e são assumidas estratégias de ação, nas quais o particular e o universal estão articulados. Em outras palavras, as famílias são o palco no qual a política de Assistência Social finca seus alicerces e busca, junto com esses sujeitos, engendrar possibilidades de inserção social, para garantir sua sobrevivência, o acolhimento de suas necessidades e interesses e o convívio familiar e comunitário – enfim, a proteção social (GUEIROS; SANTOS, 2011, p.85).

Como visto anteriormente, a territorialização é importante para a descentralização da gestão das políticas socioassistenciais, pois

proporciona o conhecimento da realidade e da dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso. Para Lougon et al. (2007) territorialização da Política Nacional de Assistência Social é um avanço na área de políticas sociais, pois promove a descentralização dos serviços contribuindo no atendimento demandas específicas de cada população. Assim, a operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui:

Trabalhar em rede, nessa concepção territorial, significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada. (BRASIL, 2004, p.44).

O Estado é a maior autoridade para coordenar ações capazes de estimular a participação dos diversos atores em torno de propostas amplas, que garantam tratamento diferenciado aos distintos arranjos familiares, uma vez que, há necessidade de se garantir a toda a sociedade justiça Social. Para tanto, a administração pública precisa dispor de uma rede de atendimento, pública e privada, estruturada de acordo com suas especificidades, mas, que possam relacionar-se entre si sempre que necessário a fim de fomentar os diversos serviços e ações que atendam as necessidades dos indivíduos. Diante desse novo panorama de aproximação de organizações sociais “a relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação” (BRASIL, 2004, p.40). A constituição da rede se trata afinal, de uma estratégia de articulação política que procede na integralidade do atendimento e que, no caso da Assistência Social, pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso requer que o poder público consiga fazer “com que todos os agentes desta política, OG’s (Organizações governamentais) e, ou ONGs (Organizações Não Governamentais), transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos” (BRASIL, 2004, p.41).

No que tange ao Estado, existem dois principais equipamentos socioassistenciais que buscam romper com a antiga lógica assistencialista que pressupunha a assistência como uma dádiva e não como direito de cidadania. Neste sentido, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) são dois importantes elementos da política de assistência desenvolvida no espaço local. O CRAS, de acordo com a legislação é uma Unidade Pública Estatal de Proteção Social Básica (PSB) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e tem por finalidade prevenir a ocorrência de situações de riscos sociais através de programas de transferência de renda e outras atividades protetivas das quais podemos citar a Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (BRASIL, 2004).

Por outro lado, o CREAS é uma Unidade Pública Estatal, que faz parte da Proteção Social Especial (PSE) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), oferecendo serviços especializados a indivíduos e famílias vítimas de violência física, psíquica e sexual, negligência, abandono, ameaça, maus tratos e discriminações sociais. A Proteção Social Especial, de acordo com as diretrizes legais, deve garantir o acolhimento e desenvolver atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos, para possibilitar a reconstrução de vínculos sociais e conquistar o maior grau de independência individual e social. Deve ainda, defender a dignidade e os direitos humanos e acompanhar a ocorrência dos riscos e do seu agravamento. Este campo de proteção na Assistência Social trabalha com situações pessoais e familiares com ocorrência de agressões que necessitam de atenção especializada.

No próximo item, buscaremos apresentar e discutir as principais atribuições e funcionamento deste tipo de proteção, considerando sua importância na complexa rede que forma parte o Sistema Único de Assistência Social.

3.2.1 Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE): garantias de cidadania e quebra das vulnerabilidades sociais

Estipulada no art. 2º da LOAS (BRASIL, 1993), a proteção social, juntamente com a vigilância e a defesa de direitos socioassistenciais é uma das funções do SUAS, que por sua vez, está dedicada a prevenir riscos sociais e pessoais, e a fomentar o

desenvolvimento de potencialidade das famílias, ou seja, instigar em sua subjetividade, qualidades que reforcem ou fomentem sua busca por direitos. Constituída como um elemento central do combate às vulnerabilidades sociais, a proteção social, visa ainda, fortalecer vínculos familiares e comunitários, por meio de uma série de ações protetivas que têm por finalidade garantir as famílias e seus membros acesso pleno aos direitos de cidadania dentro da ordem social. Para que esta empreitada se concretize de maneira assertiva o Estado brasileiro, por meio da Assistência Social, garante o acesso aos serviços de Bem-Estar às populações em situação de vulnerabilidade por dois principais caminhos, a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), que juntas ou separadamente reforçam o compromisso estatal em garantir condições mínimas de cidadania à comunidade nacional.

Com foco na matricialidade familiar e na territorialidade, a Proteção Social Básica, busca desenvolver, junto às famílias vulneráveis, atividades que proporcionem sua conscientização e empoderamento, visando alcançar às garantias mínimas de qualidade de vida, nos espaços territoriais de vivência cotidiana ou dentro das dinâmicas familiares. Isso porque é no interior familiar que o indivíduo tem a sua primeira experiência social, pois a família é considerada como a primeira instituição responsável pela proteção e socialização dos indivíduos (FERRONATO, 2015). No que tange o aspecto familiar e suas interações com o meio, Bauman (2003) aponta que para muitos indivíduos, a comunidade é o local no qual nos sentimos bem, confortáveis e protegidos, pois, mesmo quando há pontos de vistas diferentes, os indivíduos se veem como semelhantes, protegendo e resguardando a integridade de todos. Nesse prisma, é importante que as ações socioassistenciais, sempre que possível, sejam disponibilizadas no lugar que as pessoas vivem e perto de suas famílias.

Desta forma, territorializada e voltada às unidades familiares a PSB se destina principalmente aos grupos familiares que vivenciam alguma situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privações, ausência de renda e, o precário ou nulo acesso aos serviços públicos, que na maioria das vezes, levam a uma fragilização de vínculos. Essas fragilizações podem estar vinculadas a dimensão material (falta de recursos) ou relacional (discriminação), sendo que este último tipo pode ser fomentado pelas diferenças religiosas, étnicas, de gênero, geracionais, entre outras. Quanto à dimensão material, entende-se que “sentimentos de valorização e de potência estão para fortalecimento de vínculos, assim como os sentimentos de subordinação

e impotência estão para o isolamento social e fragilização de vínculos” (BRASIL, 2017, p. 22). Ou seja, é preciso dar condições mínimas para que os sujeitos possam viver com dignidade e ao mesmo tempo em que se promova o fortalecimento dos vínculos sociais.

Além de garantir a constante diminuição das vulnerabilidades, a PBS ainda fomenta o alargamento do sentimento de pertencimento social, garantindo que as famílias se sintam pertencentes ao território em que vivem independentes de questões etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, que podem fragilizar sua inserção completa na comunidade. Assim, os objetivos dessa proteção social são “prevenir situações de risco, a partir do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 28). Por meio destes mecanismos, busca-se efetivar a prevenção das situações de vulnerabilidade envolvendo as famílias de modo a reconhecer suas qualidades e aproximar seus membros, tanto entre si, quanto da comunidade a sua volta.

Desta forma, Proteção Social Básica prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme a situação de vulnerabilidade apresentada. Assim, as famílias que antes eram praticamente abandonadas a sua própria sorte ou da caridade, têm a partir da estrutura do SUAS a possibilidade de ser reconhecida como detentora dos direitos socioassistenciais. Neste tipo de proteção, por exemplo, uma pessoa com deficiência deve ser incluída na rede de atendimento do PSB, que por sua vez irá ofertar ações voltadas a sua especificidade, como os benefícios de prestação continuada, que garantem os mínimos financeiros necessários para que estes indivíduos não dependam completamente de seu grupo familiar, fomentado assim certa autonomia.

Essa ação, como já dito, contribui para sua emancipação do indivíduo e diminui a sua dependência dos familiares, tornando factível o processo inicial de desfamiliarização, que segundo Esping-Andersen (2000), consiste em dar capacidade para que os sujeitos não dependam das relações familiares para atender suas necessidades básicas. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma garantia de renda no valor de um salário mínimo e direito estabelecido na Constituição Federal, regulamentado a partir da LOAS. O BPC destina-se às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, baseando-se

no critério de renda previsto em Lei¹². Apesar de ser um importante elemento que visa garantir certa independência aos usuários, sua legislação ainda precisa ser reavaliada, buscando alterações e aprimoramentos, pois estas melhorias e adequações de regulação buscam reduzir ou eliminar o grau de arbitrariedade, garantindo a sua universalização, pois sua execução ainda se dá de forma focalizada no recorte etário ou de deficiência. Frente a essa situação, o Estado em vista à crescente promoção da cidadania deve, de fato, expandir e garantir seu reconhecimento como uma política prioritária da Assistência Social, pois seu impacto econômico e social pode retirar as pessoas do patamar da considerada indigência, diminuindo sua situação de vulnerabilidade e dependência familiar.

A garantia de uma renda mínima vai de encontro às análises de Marshall (1967) para o Bem-Estar deve ter em seu horizonte o mínimo de segurança econômica que garantam as liberdades individuais. Já para Esping-Andersen (1993), no sistema capitalista, é imprescindível que, em contrapartida ao processo de trabalho, se garanta um valor mínimo para que o indivíduo não dependa do mercado de trabalho e/ou totalmente dos vínculos familiares para viver. Nessa contrapartida devem também estar inclusos a Assistência Social que deve conferir a dignidade desse sujeito baseado nos padrões sociais em que vive. Assim sendo, o BPC:

[...] é processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório que dá ao Brasil um lugar significativo em relação aos demais países que possuem programas de renda básica, principalmente na América Latina. Trata-se de uma garantia de renda que dá materialidade ao princípio da certeza e do direito à Assistência Social. Os benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da LOAS. Podemos traduzi-los como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral

¹² § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 1993. p. 10).

relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos. (BRASIL, 2004, p. 28).

Para garantir maior eficácia das ações sociassistenciais, o estado em suas distintas esferas deve garantir sua articulação com todas as políticas públicas, sejam elas políticas de proteção ou de promoção social. As ações da PSB supracitadas têm como foco a matricialidade familiar e a territorialidade e são ofertados nos equipamentos sociais denominados Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), por meio do Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF). Os serviços de proteção social básica são executados, de forma direta, no CRAS e em outras unidades básicas e públicas de Assistência Social. A forma indireta de proteção ocorre nas entidades e organizações de Assistência Social localizadas nos territórios de abrangência dos CRAS.

O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange, em média, até 1.000 famílias/ano. Ele organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais, locais pertinentes à Política Nacional de Assistência Social. Na proteção básica, o trabalho com famílias deve ser pautado pela compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear. Nesse sentido, parte-se do pressuposto que uma das funções básicas das famílias seria a garantir a provisão da proteção social a seus membros, bem como a garantir a socialização pautadas nas referências morais, vínculos afetivos e sociais, de identidade grupal, somando-se, também a responsabilidade de ser a família, a mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (BRASIL, 2004). Entretanto, nem sempre a instituição familiar é capaz de atender as demandas que teoricamente lhe cabem, todavia, sua composição reflete costumes e valores de igual modo importantes para o indivíduo e para a comunidade na qual ele está inserido.

O CRAS realiza sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e a inserção das famílias nos serviços de Assistência Social local. Promove, ainda, o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais, que visem à sustentabilidade como forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional de exclusão social, evitando que estas famílias e

indivíduos tenham seus direitos violados. Desta forma, toda a política social organizada por meio da PSB deve ser estruturada entorno das famílias, ou seja, a centralidade familiar deve estar presente na definição de agenda, formulação, implementação e avaliação das políticas, inclusive e principalmente a de Assistência Social (BRASIL, 2004). Mesmo que impactando diretamente sob o ciclo intergeracional de exclusão social, Mioto (2011) avalia que a Assistência Social, ainda acontece de forma temporária e compensatória e como já observado, carrega um forte conteúdo familista, que não é o ideal. No entanto, a autora reconhece o mérito desta política por sua contribuição significativa em reconhecer a pluralidade dos arranjos familiares, que vão além do vínculo consanguíneo, incluindo assim diferentes sujeitos que até então estavam a margem da proteção estatal.

Entretanto, quando a prevenção por meio da Proteção Social Básica (CRAS) falhar, ou não atingir o seu objetivo na prevenção de violações de direitos, haverá a necessidade de acionar um novo nível protetivo consolidado por meio da Proteção Social Especial (PSE). A PSE representa uma importante parte das políticas protetivas nacionais, pois além do atendimento especializado, atua com maior intensidade nas situações que exigem atendimento imediato e personalizado. Assim, a PSE está destinada às famílias e indivíduos que se encontrem em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004). Essas situações são consideradas especiais porque requerem ações rápidas e eficazes no sentido de garantirem a melhoria da qualidade de vida, proteção contra atos abusivos, tirânicos e opressores, efetivando-se assim seus direitos fundamentais a dignidade, conforme assegurado na Declaração dos Direitos Humanos (ONU, 2009). Assim sendo, são serviços que exigem dos profissionais e do Estado atenção e dedicação exclusiva, por meio do acompanhamento intensivo das famílias e/ou de seus membros, uma vez que, já houve algum tipo de violação de direitos ou violência.

Da mesma forma ocorre com a distribuição dos serviços no Sistema Único de Saúde (SUS), o SUAS também hierarquiza os serviços conforme sua complexidade. As atividades da Proteção Especial são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade e conforme a situação vivenciada pelas famílias ou seus membros. A PSE subdivide em PSE de média complexidade e de alta complexidade. Essa

divisão ocorre para que uma parte do serviço social atue na prevenção dos sujeitos em relação aos riscos sociais, realizado pela média complexidade. Enquanto que a outra parte, alta complexidade, trabalha para atenuar os danos quando da instalação desses riscos.

A PSE de média complexidade é estruturada por meio do CREAS que oferta serviços sociais como o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI), que deve garantir atendimento sistemático, continuado e providenciar a inclusão das famílias e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar direitos. Visando esta proteção integral, os serviços de proteção especial têm interface direta com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. São considerados serviços de média complexidade, aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos (BRASIL, 2004). Nesse sentido, requerem maior estruturação técnica e operacional, atenção especializada e mais individualizada, e/ou o acompanhamento sistemático e monitorado, tais como:

Serviço de orientação e apoio sócio-familiar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; Medidas sócio-educativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida). A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos. (BRASIL, 2004, p.31).

A PSE de alta complexidade consiste no Serviço de Acolhimento Institucional que, segundo a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais visa acolher nos equipamentos de alta

complexidade¹³, destinados as famílias e seus membros que tiveram seus vínculos familiares fragilizados ou rompidos independente de sua faixa etária, gênero. Além disso, deve garantir total privacidade e respeito, pois como prevê a legislação, “a organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade dos: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual” (CNAS, 2009, p. 44). Estudos mostram que, as situações atendidas pela PSE se agravam nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos.

As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores sócio-econômicos e necessidade de sobrevivência. Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social. Assim, as linhas de atuação com as famílias em situação de risco devem abranger, desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade. As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes (BRASIL, 2004, p.30).

Portanto, torna-se necessário desencadear estratégias de atenção familiar que visem romper com as vulnerabilidades e assim fortalecer suas funções de proteção, garantindo o respeito a sua auto-organização e autonomia. A família deve ser vista como “uma instituição em transformação e a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva, moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social” (BRASIL, 2004, p. 31). Essa nova diretriz prevista PNAS busca

¹³ Os equipamentos de Alta Complexidade são constituídos por: Abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

romper com as antigas formulas de implementar políticas sociais no Brasil, que devido a sua herança histórica de padronização e higienização das famílias pelo Estado, culpabilizavam seus membros, dificultando sua completa integração no meio social. Considerando que, as famílias estão em constante mudança, caberá ao Estado uma reestruturação interna para que se possa atingir a equidade social diante da pluralidade de arranjos familiares existentes na sociedade brasileira e suas demandas de proteção social pelo Estado.

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos, que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Diferente do atendimento realizado na proteção social especial de média complexidade, que atende as famílias com direitos violados, devido à violência, negligencia discriminação, entre outros; na alta complexidade, os serviços ofertados visam atender por meio de uma estrutura, a necessidade de afastamento temporário ou permanente das famílias ou de seus membros, do convívio comunitário ou familiar, respectivamente, caso a violência ocorra nesses espaços.

Assim, essas famílias ou seus membros ficarão sob a tutela do Estado, no período necessário para que se possam realizar as ações e atendimentos, a fim de restabelecer os vínculos rompidos. No entanto, este tipo de proteção deve considerar que em muitas situações, as violações e violências são tão graves que não se poderá manter contato ou aproximação com os familiares ou na própria comunidade, a fim de evitar a reincidência da violência ou violação de direitos.

Por meio destas discussões, podemos perceber como a Assistência Social brasileira passou por um complexo processo de mudança, buscando atender as novas exigências da sociedade brasileira. Ao pluralizar seus sujeitos e reconhecer a multiplicidade de arranjos familiares, a proteção social disponibilizada pelo Estado brasileiro também reconheceu que as vulnerabilidades sociais são de amplo espectro necessitando de atuação individual e especializada para cada caso. Entendemos que tanto a PSB quanto a PSE incluem um número expressivo de atividades e serviços sociais que buscam minorar os impactos das vulnerabilidades e riscos sociais sobre a população empobrecida. No entanto, no próximo capítulo nos deteremos a uma política social que é comum a ambas e que de certa forma tornou-se o

eixo central das políticas nacionais de assistência, o Programa Bolsa Família (PBF).

4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA: UMA OPÇÃO PARA O COMBATE DAS VULNERABILIDADES BRASILEIRAS

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) são considerados como uma forma de proteção social na qual o Estado transfere recursos monetários para os indivíduos que se enquadrem nos critérios estabelecidos, buscando atenuar os impactos da pobreza e das vulnerabilidades em suas vidas (CECCHINI et al., 2009). No Brasil os PTR foram incluídos na Política Nacional de Assistência Social por meio da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial como uma possibilidade de atenuar as desigualdades sociais geradas pelo sistema capitalista, que em nosso país precarizou os elementos de cidadania e dificultou a distribuição igualitária de renda. Neste sentido, os PTR são uma fórmula primária encontrada pelo governo com a finalidade “administrar a pobreza para que ela não atinja graus insuportáveis.” (EUZÉBIOS FILHO, 2016, p. 258). Da mesma forma, para Caetano (2008), os PTR são elementos da política social que em curto prazo contribuem de sobremaneira para atenuação da pobreza, mas em longo prazo seus impactos podem tornar-se problemáticos já que a pobreza e a desigualdade social continuarão uma constante, pois os PTR são um tipo de política que apenas remédiam o caos já instaurado. Assim, cabe o governo nacional universalizar sua distribuição e, constantemente aportar recursos financeiros para que eles se tornem um meio eficaz de superação da pobreza contribuindo efetivamente para a emancipação econômica e garantindo assim o acesso incondicional aos direitos de cidadania.

Ainda de acordo com Euzébios Filho (2016), apesar de importantes elementos de emancipação os programas de transferência de renda podem fomentar dependência política aos beneficiários, que erroneamente percebem o recurso como resultado de um Estado benfeitor e não como um direito de cidadania. Assim, para que os PTR contribuam efetivamente no processo de fortalecimento da cidadania, é preciso combater seu mau político, entendendo-os como uma importante estratégia pública que visa incluir e facilitar o acesso de grande número de pessoas vulnerabilizadas aos bens sociais. Por ser um tema tão relevante e polêmico, em continuidade ao capítulo anterior, neste tópico abordaremos aspectos formais do Programa Bolsa Família – nossa principal política de transferência de renda – apresentando sua legislação regulatória, formas de repasses do governo federal ao

programa, sua interação entre os diversos agentes públicos e seu processo de fiscalização e controle por meio do CadÚnico.

4.1 CAMINHOS LATINO-AMERICANOS: A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA COMO UMA VIA REGIONAL DE ERRADICAÇÃO DOS IMPACTOS DA POBREZA

Nas duas últimas décadas, “os programas de combate à pobreza tornaram-se substitutos da política de proteção social em grande número de países latino americanos” (COBO, 2012, p. 19). Argumentos favoráveis consideram que tais programas estão conseguindo alcançar impactar positivamente nos processos de distribuição de renda dos países em vias de desenvolvimento, pois eles alcançam de forma positivas “as famílias mais desfavorecidas, justamente aquelas que não integravam os sistemas contributivos meritocráticos, que sempre prevaleceram no continente, sistemas esses, caracteristicamente de baixa cobertura, limitados em escopo e pouco uniformes” (COBO, 2012, p. 6). Estes programas obtiveram bons resultados se relacionados com os objetivos propostos, inclusive quando comparados com outras experiências internacionais, pois “apresentam custo compatível com a capacidade orçamentária [...] sem, aparentemente, ter efeitos negativos sobre os incentivos para o trabalho e a contribuição previdenciária”. (MEDEIROS; et al., 2007, p. 5).

De maneira geral, os programas de transferência de renda têm por finalidade realizar a redistribuição de benefícios financeiros à população em situação de vulnerabilidade, acometidas diretamente pelos efeitos negativos da globalização e do capitalismo no mundo do trabalho que, segundo a estudiosa Bárbara Cobo (2012, p. 30), causaram excessivo “desemprego e precarização das ocupações dos trabalhadores menos qualificados”. Portanto, o trabalhador com menor qualificação tem grandes possibilidades de estar fora do mercado de trabalho ou com renda insuficiente para garantir condições mínimas de vida. Esta situação ocasiona dificuldades financeiras e, como consequência, a pobreza, prescinde assim da proteção do Estado por meio dos programas de transferência de renda, que possibilitam a desmercadorização das necessidades básicas da população.

É importante destacar que a ideia dos programas de transferência de renda mínima não é algo exclusivo da cultura política brasileira. Historicamente, a tentativa de distribuir entre os mais pobres os mínimos necessários para garantir a manutenção da vida aparece em

várias sociedades a partir do século XVIII, momento no qual o mundo passava por uma remodelação do modo de produção que afetava diretamente a vida das camadas populares. De acordo com os pesquisadores Petrini e Dias (2013), na Inglaterra existiram vários formatos dos programas que de certa forma aproximavam-se do que entendemos como transferência de renda. Ou seja, organizaram-se diversas formas de “benefícios às crianças, de auxílio a famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social” (PETRINI; DIAS, 2013, p. 53). A partir destas experiências ao longo dos séculos XIX e XX surgiram diversos debates acerca do formato deste tipo programas. Entretanto, foi somente nos anos de 1980 com a iminência da implantação de políticas públicas no continente europeu, como estratégia para o enfretamento do desemprego em massa, reflexo da crise do petróleo na década de 1970 e das políticas neoliberais da década posterior, que este tipo de política se tornou o centro do debate político em distintos países (PETRINI; DIAS, 2013).

Nos últimos anos, “tem crescido o interesse e a adoção dos Programas Condicionados de Transferência de Renda (PCTR) [...] esse aumento vem se mostrando não apenas no número de países adeptos, como também na abrangência de alguns programas.” (ROSSI, 2017, p. 13). Diante desse contexto de ressurgimento da pobreza em larga escala, os programas de transferência de renda foram repensados por estudiosos, políticos e movimentos sociais, que em 1986, durante Primeira Conferência Internacional sobre a Renda Básica, estruturaram o *Basic Income European Network* (BIEN). O BIEN articulou estudiosos de diferentes áreas com o intuito de fomentar discussões, modelos e formas de implementação de uma renda mínima em caráter universal, calcada no reconhecimento do direito à cidadania (PETRINI; DIAS, 2013). A partir desse contexto, as discussões expandiram-se para os países ditos periféricos como, por exemplo, México, Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Costa Rica que sofreram violentamente os efeitos da reorganização neoliberal de suas economias, que por sua vez, impactavam diretamente no aumento da pobreza entre as populações consideradas vulneráveis (SILVA; LIMA, 2010).

No México, o *Programa Oportunidades* teve início em 1997 com o objetivo de transferir renda para famílias pobres, com condicionantes relativos à educação, saúde e nutrição. A implantação do programa reformulou o olhar da política social no país e na região por se tratar de

um dos primeiros modelos de política social da América Latina a transferir renda para a população menos favorecida e a empregar as condicionalidades como fatores associados ao desenvolvimento social. Além disso, dentre os países vizinhos, o programa foi pioneiro em utilizar novas tecnologias e monitoramento social (ARAUJO; BUITRÓN, 2013). Seguindo a tendência regional latino-americana, na Argentina, por sua vez, em 2002 foi implementado o *Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (PJJHD) que consistia em um plano de inclusão social promovido em razão da crise financeira enfrentada pelo país desde 1998 (GOLBERT, 2006). Esta política foi considerada o maior programa social do país, sendo um importante elemento de Assistência Social para a população que vivia em situação de vulnerabilidade. No entanto, o PJJHD, se comparado com seus congêneres regionais, foi menos efetivo na redução dos índices de pobreza. Pois entre as falhas apontadas por especialistas encontravam-se a falta de reajuste do valor do benefício pelo menos nos sete primeiros anos e o descumprimento das condicionalidades, uma vez que ao menos um quarto dos beneficiários nunca cumpriu as contrapartidas estabelecidas pela legislação (NEFFA, 2009).

Já a política social do Chile foi marcada pela implantação do *Programa Chile Solidario*, que consiste em um programa intersetorial implantando em 2002 como meio de articular as políticas sociais de saúde e educação, a fim de auxiliar as famílias em situação de pobreza extrema. Tratava-se da principal medida protetiva do país que busca fomentar uma assistência emergencial e também a promoção social dos indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidades. O programa chileno, assim como o PBF, tem o foco na família, é intersetorial e também conta com a participação ativa dos municípios como forma de descentralizar as atividades desenvolvidas (LARRAÑAGA; et al., 2015). Da mesma forma, no Uruguai, o *Programa Ingreso Ciudadano* foi instituído em 2005, como parte do Plano Nacional de Cuidados de Emergência Social (PANES) (CEPAL, 2013). Seguindo a tendência dos países latinos, o Uruguai foi mais uma nação a instituir um Programa de Transferência de Renda destinado à população em situação de extrema pobreza, promovendo certo nível de proteção social, garantindo desta forma que a população nacional tivesse acesso aos mínimos necessários para a manutenção da vida. (BARÁIBAR, 2009).

Na Costa Rica, assim como em outras nações latinas o governo nacional implantou o *Programa Avancemos* (2006-2010) que objetivou transferir renda para as famílias em situação de pobreza extremada com

o condicionante de que os jovens em idade escolar estivessem frequentando o ensino secundário (MOLINA; JIMÉNEZ, 2009). De acordo com as diretrizes do programa, as famílias socialmente vulneráveis que entre seus membros possuísssem crianças e adolescentes em idade escolar receberiam um benefício financeiro do governo, e em contrapartida deveriam garantir a permanência de seus filhos no sistema de ensino do país. A administração do programa era realizada pelo *Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)* e, de forma geral apresentou relevante impacto tanto na redução do abandono escolar, como no reingresso dos alunos. O programa foi substituído no ano de 2010 com a reformulação das políticas sociais do país. (MATA; HERNÁNDEZ, 2015).

No Brasil, uma das primeiras experiências de programas de transferência de renda foi à proposta elaborada pelo Ex-Senador Eduardo Suplicy que defendia a ideia de garantir a todos os cidadãos brasileiros uma renda mínima capaz de suprir necessidades básicas. Assim em 1990, Eduardo Suplicy encaminhou ao Senado Federal o Projeto de Lei nº 80 de 1991, que instituiria no país o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que tinha por finalidade beneficiar indivíduos maiores de 25 anos com rendimentos brutos mensais inferiores a CR\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros) que na época correspondia 2,5 vezes o salário mínimo. Assim, no dia 16 de dezembro de 1991, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei, segundo o qual toda a pessoa de 25 anos ou mais passaria a ter direito de receber um complemento econômico capaz de garantir sua sobrevivência. O projeto previa a ainda a expansão gradual do PGRM, buscando com isso ampliar a população atendida para além das pessoas em situação de vulnerabilidade, abarcando assim uma importante parcela da população nacional dependente do mercado e da venda de sua força de trabalho. Ao se conceder uma renda mínima para a população, a ideia proposta por Eduardo Suplicy aproximava-se do processo de desmercadorização proposto Esping-Andersen (1991), pois impactaria na dependência que os sujeitos têm do mercado para saciar as suas necessidades essenciais. Desta forma, a proposta aventada por Eduardo Suplicy consistia em duas possibilidades de redistribuir a renda entre a população pobre, “uma focalizada na população em situação de pobreza e de extrema pobreza, na qual o benefício seria destinado à família e, a outra de caráter universalista e destinada ao cidadão individualmente” (DIAS, 2013, p.56). Entretanto, o PGRM de Suplicy, aprovado em abril de 1991 pelo Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados, instância

em que recebeu pareceres favoráveis, acabou sendo arquivado em 08 de janeiro de 2007 por decisão da própria Câmara (SUPLICY, BUARQUE, 1997; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Portanto, nos anos de 1990, momento permeado pelas mudanças constitucionais e por uma grande campanha de combate a fome, houve uma intensificação na discussão política nacional sobre os programas de transferência de renda, inserindo na agenda pública nacional a discussão inicial sobre este tipo de redistribuição (JESUS, 2007). A inclusão de tal debate na ordem política deveu-se ao paulatino processo de pauperização da população brasileira resultante das políticas neoliberais que favoreciam a concentração de renda em detrimento de um vasto contingente de pessoas que viviam em situação de vulnerabilidade social. Assim, acompanhando este debate progressista, em diversas cidades do país multiplicaram-se iniciativas que visavam instituir uma política de renda mínima a seus cidadãos, das quais podemos citar experiências nas cidades como Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF)¹⁴.

Já em âmbito nacional, foi durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1999-2003, que iniciou-se a articulação de programas de transferência de renda em nível Federal, buscando suprir as necessidades básicas de populações que historicamente estavam vulnerabilizadas. (DIAS, 2013). Nessa esteira, o então Presidente, por meio da Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, criou o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculada à educação,

¹⁴ CAMPINAS (SP). **Lei nº 8261 de 06 de janeiro de 1995**. Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco. Disponível em: <<https://cm-campinas.jusbrasil.com.br/legislacao/337310/lei-8261-95>>. Acesso em: nov 2017. RIBEIRÃO PRETO (SP). **Lei nº 7.188, de 28 de setembro de 1995**. Institui o programa de garantia de renda familiar mínima e deu outras providências. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?jsessionid=27fe74c9486b7dafca49780a7203?leiImpressao=9628>>. Acesso em: nov 2017. SANTOS (SP). **Lei nº 2138, de 29 de setembro de 2003**. Reformula o programa instituído através da Lei nº 1416, de 4 de outubro de 1995 e altera a denominação para "Programa Nossa Família". Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2003/214/2138/lei-ordinaria-n-2138-2003-reformula-o-programa-instituicao-atraves-da-lei-n-1416-de-4-de-outubro-de-1995-e-altera-a-denominacao-para-programa-nossa-familia>>. Acesso em: 10 nov. 2017. BUARQUE, Cristovam. **Bolsa-Escola: História Teoria e Utopia**. Brasília: Thesaurus, 2012.

nomeado de “Bolsa Escola”. Buscando fortalecer as iniciativas que até então estavam sob a alçada dos municípios, o Programa Bolsa Escola seria “[...] o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais” (BRASIL, 2001, p. 1). O Programa Bolsa Escola tinha como principal objetivo criar mecanismos sociais que visassem o rompimento com o círculo de reprodução intergeracional da pobreza, que historicamente foi responsável pela perpetuação de vulnerabilidades entre as camadas populares. Encabeçado pelo Ministério da Educação, esta política pública estava voltada às famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza e, possuía como objetivo principal estimular a frequência escolar das crianças na faixa etária de 07 a 15 anos. Para receber o valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança, chegando ao máximo de 03 crianças por unidade familiar, os pais ou responsáveis deveriam matricular e zelar pela frequência escolar de seus filhos e filhas. Diretamente ligado a educação, o Bolsa Escola buscava promover o acesso a educação às populações mais pobres, entendendo que a política social para além de suprir necessidades imediatas também cumpria o papel de fomentar o acesso a educação de forma universalizante.

Paralelamente a esta iniciativa, no ano de 2001, por meio do Ministério da Saúde (MS), foi publicada a Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima, nomeado de Bolsa-Alimentação (BRASIL, 2001). O referido programa focava em ações que visavam reduzir as deficiências nutricionais da população pueril e conseqüentemente os altos índices de mortalidade infantil dentre as famílias que tinham renda *per capita* de até ½ (meio) salário mínimo. O público alvo deste programa era constituído prioritariamente por gestantes, nutrizes ou crianças de até 06 (seis) anos; os valores e critérios eram os mesmos do Programa Bolsa Escola acrescido do atendimento especializado em Saúde da Família (PETRINI; DIAS, 2013; BRASIL, 2001).

Seguindo o caminho das políticas de transferência da renda, no ano seguinte entrou em vigor o Programa Auxílio-Gás, lançado em 2002 pelo Ministério de Minas e Energias, por meio do Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que regulamentou a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001. Assim a referida política instituiu-se como uma ação compensatória às famílias mais pobres, que naquele momento sentiam diretamente os impactos da decisão governamental de acabar o subsídio ao gás de cozinha. Frente aos problemas ocasionados pelo fim

do subsídio ao gás, o governo federal repassava o valor de R\$ 15,00 (quinze reais) a cada dois meses às famílias que tinham renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo. Como políticas compensatórias entende-se aquelas medidas destinadas a equilibrar ou minimizar os danos causados às populações mais vulneráveis durante situações de crise. Em outras palavras, significa que o Estado disponibiliza, por meio das políticas sociais, ações assistenciais para as famílias que não possuam condições de prover as suas necessidades básicas garantindo uma vida adequada segundo padrões estabelecidos na sociedade da qual é pertencente. O auxílio-gás, por exemplo, foi uma amostra de que o Estado ao não conseguir controlar o mercado, beneficia as famílias mais pobres na aquisição desse artigo ou de um bem de consumo. Para os analistas das políticas sociais as políticas compensatórias, de certa forma, representam a ineficiência do Estado em garantir equidade entre todos os cidadãos, necessitando intervir diretamente nas relações entre os indivíduos e o mercado, na tentativa de garantir elementos mínimos de dignidade. (RISSATO et al., 2011; SARTORI; GARCIA, 2012).

Nesta mesma esteira e buscando beneficiar as populações que viviam fora do meio urbano em 2002 foi implantado Bolsa Renda como programa emergencial, que tinha por finalidade atender as famílias das áreas rurais, em especial os agricultores ou indivíduos que de alguma forma viviam do campo. Regulamentada pela Lei Federal nº 10.458, de 14 de maio de 2002 e, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, esta política buscava reverter, minimamente, os anos de descaso das administrações públicas com as populações camponesas, que em momentos de calamidade como longas secas, estiagens ou chuvas torrenciais, perdiam parte de sua renda comprometendo assim o bem-estar de sua família.

No entanto, é importante salientar que mesmo com a inserção das famílias pobres na agenda da pública, os programas anteriormente citados não visavam a emancipação dos grupos familiares, distribuindo equanimemente elementos mínimos de cidadania relacionados a trabalho, educação, saúde, cultura, lazer, entre outros. Focalizadas, as ditas políticas sociais tinham como escopo central amenizar os problemas sociais decorrentes da pobreza e de um modelo de sociedade que excluía paulatinamente o acesso das famílias pobres aos bens socioculturais e de consumo. Estas ações, por parte do Estado, foram importantes mecanismos de combate a fome e a subnutrição, porém os valores dos benefícios ofertados pouco auxiliavam as famílias em sua emancipação social, pois ainda que garantissem um valor mensal

mínimo, o acesso universalizado aos aparatos de Bem-Estar não se concretizou. Neste período, marcado pelo neoliberalismo, o que se tinha era a diminuição do Estado e o aumento da presença do mercado dificultando o processo de desmercadorização e desfamiliarização característicos de uma estrutura plena de Bem-Estar Social, conforme aponta Esping-Andersen (1991). No próximo item, analisaremos as readequações das políticas sociais de redistribuição de renda instituídas no início dos anos 2000 e sua reconfiguração no Programa Bolsa Família, apontando para os limites e possibilidades desta política nacional de combate a pobreza.

4.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CARACTERÍSTICAS E CONDICIONALIDADES

Seguindo a tendência focalizada de distribuição de renda, em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, posteriormente convertida em Lei Federal nº 10.836/2004, criou-se o Programa Bolsa Família (PBF). Com o objetivo de unificar todos os programas governamentais de transferências condicionadas de renda existentes, o referido programa rompeu com lógica contributiva de proteção social estabelecida na década de 1920 que balizava o sistema previdenciário nacional, instituindo uma renda mínima que poderia ser gasta conforme a necessidade familiar. Sob uma a nova ótica o Programa Bolsa Família representou:

[...] uma ruptura com a trajetória do sistema de proteção social brasileiro criado nos anos de 1920, fundamentalmente voltado para a concessão de benefícios (preferencialmente pela via contributiva) para aqueles que perderam a capacidade produtiva. Do ponto de vista do surgimento do Programa Bolsa Família, assim, do dois fatos marcantes parecem ser a ruptura com a trajetória da proteção social brasileira, por um lado, e o fato de ser resultado da unificação de diversos programas de transferência de renda já existentes (PAIVA; et al., p. 27-28).

Isso significa que, no Brasil, a proteção social contributiva formulada a partir decada de 1920 já não era mais hegemônica, pois a partir 2004 se instituiu uma política de promoção social focalizada e com aspirações universalistas, buscando se consolidar como um

programa de renda mínima a todos os cidadãos que dela precisassem. (PAIVA; et al., 2013; CASTRO; OLIVEIRA, 2014). Entretanto, é importante salientar PBF ainda não pode ser entendido legalmente como um direito – como previa a proposta de Lei elaborada por Eduardo Suplicy – pois sua concessão fica anualmente condicionada ao orçamento da União, obrigando aos órgãos competentes reverem constantemente seus beneficiários, ora aumentando o número de benefícios ora diminuindo, conforme previsto no parágrafo único do artigo 6º da Lei Federal nº 10.836 de 2004: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes”. Diante destas limitações, podemos inferir que políticas de Assistência Social no país, que teóricamente deveriam ser um direito constitucional de todos os indivíduos, acabam por instituírem-se de forma limitada e com várias ressalvas, criando um ambiente de instabilidade e incertezas entre a população atendida.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi oficialmente lançado por meio da conversão da Medida Provisória nº 132 de 2003, posteriormente transformada na Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004). O PBF é um Programa de Transferência de Renda (PTR) Federal destinado prioritariamente à população que vive em situação de pobreza e extrema pobreza, devendo executar-se de forma nacional, mediante cumprimento de condicionalidades. O Objetivo principal desse programa é viabilizar as condições mínimas para que esses indivíduos consigam superar as situações de vulnerabilidades, reduzindo os riscos sociais e garantindo o direito constitucional a alimentação, a saúde e a educação. De forma geral, o PBF foi concebido a partir da junção do Programa Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001); do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL) (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003); do Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001); do Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002) e; do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001) (BRASIL, 2004).

No que diz respeito a sua gestão, o PBF se organiza de forma descentralizada e conta com a efetiva participação social por meio do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Conforme estabelecido na Lei Federal nº 10.836/2004, o Conselho Gestor

Interministerial é um órgão especial ligado diretamente ao Presidente da República e possui a responsabilidade de “formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família” (BRASIL, 2004, p. 5). Além de atuar diretamente nessa política nacional, o Conselho também deve contribuir para o desenvolvimento da autonomia as famílias vinculadas ao PBF e controlar os processos administrativos relacionados ao Cadastro Único.

Com relação ao processo de descentralização, a intersetorialidade e a cooperação federativa são consideradas elementos centrais para a gestão descentralizada do PBF (ARAÚJO; et al., 2015). Nos Estados e no Distrito Federal, as Secretarias Estaduais de Assistência Social são as responsáveis pela articulação entre o governo federal e municipal no que toca as políticas de assistência sociais. Já nos municípios, a gestão do PBF fica a cargo das Secretarias Municipais de Assistência Social, que por sua proximidade com a população consegue elencar as prioridades do Programa, facilitando o contato entre os beneficiários e o Governo Federal. Considerando as dimensões geográficas do Brasil, o formato de gestão descentralizada contribui de sobremaneira a operacionalidade e controle do programa, pois os municípios, que dentre as três esferas de poder, é aquela que melhor conhece a realidade local. Por outro lado, ao o governo Estadual e Federal cabe fiscalizar e controlar as ações municipais garantindo que se cumpra o estabelecido pela legislação.

Quanto ao financiamento do PBF, como dito anteriormente, esse está vinculado a com as dotações orçamentárias existentes, que são definidas pelo Poder Executivo, responsável por estabelecer os mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. Assim, no ano de 2015, no Brasil foram investidos 1,5% do PIB em Assistência Social, 2,7% em educação e cultura e; 2,1% em saúde (BRASIL-STN, 2016). Isso ocorre porque a saúde e a educação têm fixação de valor mínimo a ser investido anualmente, obrigatoriedade esta que não existe no financiamento das políticas de assistência. De acordo com a legislação vigente, a distribuição dos recursos financeiros ao PBF previstos anualmente no orçamento da União pode ser distribuída entre dois grupos de famílias. O primeiro grupo é composto por famílias com renda *per capita* de até R\$ 85 reais, e o segundo é formado por composições familiares que possuem renda *per capita* entre R\$ 85,01 a R\$ 170,00. Para as famílias do primeiro grupo destina-se o Benefício Básico que prevê a transferência R\$ 85,00 a ser depositada mensalmente em uma conta bancária vinculada a Caixa Econômica Federal. Para

tanto, a instituição bancária segue o disposto no parágrafo 11, do Art. 2º da Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com redação dada pela Lei Federal nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que prevê a realização do pagamento dos benefícios mensalmente, por meio de cartão magnético com as devidas identificações previstas na lei (BRASIL, 2004; BRASIL, 2012).

Às famílias com renda entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 é vedado o acesso ao Benefício Básico, cabendo apenas receber os Benefícios Variáveis tais como: Variável de 0 a 15 anos, Variável à Gestante, Variável Nutriz, Variável Jovem e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza. Os Benefícios Variáveis compreendem em uma série de modalidades que buscam se encaixar aos diferentes arranjos familiares nacionais, prevendo a cada um deles um tipo distinto de compensação financeira. De acordo com informações disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Programa Bolsa Família disponibiliza as seguintes modalidades de benefícios (CEF, 2018, p. 7):

Benefício Básico: concedido às famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa). O auxílio é de R\$ 85,00 mensais.

Benefício Variável: para famílias pobres e extremamente pobres, que tenham em sua composição gestantes, nutrizes (mães que amamentam), crianças e adolescentes de 0 a 16 anos incompletos. O valor de cada benefício é de R\$ 39,00 e cada família pode acumular até 5 benefícios por mês, chegando a R\$ 195,00.

Benefício Variável de 0 a 15 anos: Destinado a famílias que tenham em sua composição, crianças e adolescentes de zero a 15 anos de idade. O valor do benefício é de R\$ 39,00.

Benefício Variável à Gestante: Destinado às famílias que tenham em sua composição gestante. Podem ser pagas até nove parcelas consecutivas a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. O valor do benefício é de R\$ 39,00.

Benefício Variável Nutriz: Destinado às famílias que tenham em sua composição crianças com idade entre 0 e 6 meses. Podem ser pagas até seis

parcelas mensais consecutivas a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. O valor do benefício é de R\$ 39,00.

Benefício Variável Jovem: Destinado às famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos. O valor do benefício é de R\$ 46,00 por mês e cada família pode acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 92,00.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza: Destinado às famílias [com crianças de até 06 anos que, mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF, permanecem em situação de pobreza extrema]. Cada família pode receber um benefício por mês. O valor do benefício varia em razão do cálculo realizado a partir da renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa Bolsa Família. **Observação:** As famílias em situação de extrema pobreza podem acumular o benefício Básico, o Variável e o Variável Jovem, até o máximo de R\$ 372,00 por mês. Como também, podem acumular 1 (um) benefício para Superação da Extrema Pobreza.

Articulado por meio da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, atualmente, o PBF beneficia mais de 13,9 milhões de famílias em todo Brasil (CEF, 2018), que em compensação devem zelar pela manutenção das condicionalidades do Programa. No que tange as condicionalidades, de maneira geral, estas são entendidas como as contrapartidas a serem respeitadas e cumpridas pelos beneficiários de programas sociais. São acordos pré-estabelecidos entre as partes (governo/beneficiado), tendo o primeiro a obrigação de ofertar os serviços especificados e o segundo, sendo obrigado a usufruir desses serviços quando for o caso. Em boa parte das vezes, as condicionalidades são vistas como cobranças por parte dos beneficiados pelo programa. Entretanto, pode-se afirmar que há um “reforço ao exercício de direitos básicos nas áreas de saúde e educação por meio dos cumprimentos das condicionalidades” (MONTEIRO, 2008, p. 6). Essas condicionalidades estão especificadas no Art. 3º da Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que são o cumprimento de

acompanhamento pré-natal para as gestantes; acompanhamento nutricional; acompanhamento de saúde nas unidades básicas e; frequência escolar de 85%, no mínimo, para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, que recebem o Benefício Variável Jovem (BVJ) (BRASIL, 2004). Assim, o governo faz uso desse artifício para alcançar o objetivo principal do programa que é a “elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários, historicamente os mais excluídos dos serviços de educação e saúde, ou os mais precariamente atendidos.” (XIMENES; AGATTE, 2001, p. 13).

Quando ocorre o descumprimento das condicionalidades, ou seja, quando a família beneficiada deixa de atender os critérios estabelecidos pelo PBF pode ocorrer advertência, bloqueio, suspensão e até mesmo o cancelamento do benefício. O descumprimento das condicionalidades acarreta em algumas ações por parte da gestão do Programa, que podem ir de uma advertência ou até mesmo a suspensão da família. As notificações se dão por meio de comunicados (cartas, avisos em extratos bancários) emitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Entre uma notificação e outra, é considerado o período de seis meses para haver a progressão. Por exemplo, se no período de seis meses a mesma família tornou a descumprir alguma das condicionalidades, a notificação evoluirá da advertência para o bloqueio.

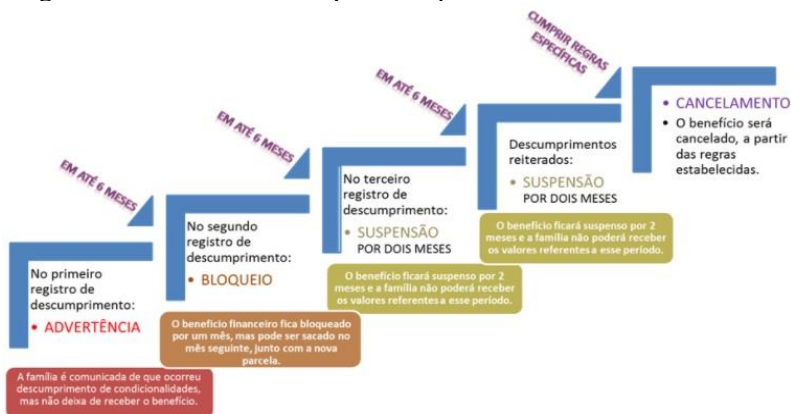
Em conformidade com as informações do Ministério do Desenvolvimento Social, as advertências, bloqueios, suspensões, cancelamentos e recursos, podem ser entendidos como medidas reguladoras, com a finalidade de pressionar os indivíduos ao cumprimento das condicionalidades. Nesta dinâmica, a advertência seria uma forma efetiva de comunicação com as famílias beneficiadas pelo programa de que um ou mais de seus integrantes deixou de cumprir alguma das condições impostas para o recebimento do benefício. Quando essa comunicação falha ocorre o bloqueio do benefício, isto é, o benefício fica retido pelo período de um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela, caso sejam solucionados os problemas referentes ao cumprimento das condicionalidades. Com relação à suspensão, essa ocorre somente quando a advertência e o bloqueio não foram suficientes para que as famílias em situação irregular se adequem aos critérios impostos. A suspensão representa a perda do benefício pelo período de dois meses, não sendo possível o resgate dos valores mesmo depois de sanadas as irregularidades. Se o descumprimento de alguma das condicionalidades persistir, ocorre o

cancelamento do benefício, isso significa que a família deixará de participar do programa, não recebendo mais o auxílio financeiro. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o cancelamento só poderá ocorrer nos seguintes casos:

- a) A família estar em fase de suspensão; b) o registro de Acompanhamento Familiar (AF) estar ativo no Sicon e; se, após 12 meses, contados do dia em que tenham começado a vigorar simultaneamente os itens a e b (suspensão e registro no Sicon de AF), a família apresentar novo descumprimento com efeito de suspensão (MDS, 2015, p. 03).

Isso significa que a família não poderá ter o benefício cancelado sem antes ter sido advertida da irregularidade, tampouco sem passar pelas etapas de bloqueio e suspensão, garantindo assim que a família tenha a oportunidade de se inteirar da irregularidade e conseguir se adequar as exigências estabelecidas em lei e assim permanecer assistida pelo programa. Após o cancelamento, ainda restará à família entrar com recurso junto à Secretaria de Assistência Social do município para apresentar as possíveis justificativas até o último dia útil do mês seguinte ao cancelamento (MDS, 2015). A Figura 3 a seguir representa estrutura e a sequência para a aplicação da advertência, bloqueio, suspensão, cancelamento, recurso:

Figura 3 – Advertência, bloqueio, suspensão, cancelamento, recurso



Nesta perspectiva, as condicionalidades são importantes elementos reguladores e fiscalizadores das políticas sociais, no entanto não há consenso com relação a sua efetividade. O MDS entende as condicionalidade como sendo um compromisso assumido entre o Estado e as famílias beneficiadas, além de permitir o monitoramento dos indicadores para melhor entender as limitações da população quanto ao acesso as políticas básicas de saúde e educação (MDS, 2015). Ainda sobre a efetividade das condicionalidades, diversas pesquisas se debruçaram sobre o tema, a fim de mensurar a existência de resultados positivos e, desse modo, verificar se o investimento na fiscalização do cumprimento dessas condicionalidades era válido. Ao término de um destes estudos, Fraga et al., (2015) constatam que, apesar do controle não ser tão rigoroso, houve redução na taxa de analfabetismo; de trabalho infantil e aumento da renda per capita das famílias beneficiadas. Já para Marina Bueno (2009), a cobrança de certas condicionalidades é uma incoerência por parte do Estado, pois ele mesmo não garante o acesso irrestrito e de qualidade nos sistemas de ensino e saúde, implicando assim em punições aos beneficiários das políticas públicas. A esta problemática, a autora ainda acrescenta que o acesso a proteção social, saúde e educação são direitos constitucionais de cidadania que devem ser universalizados pelo Estado e não entendidos como uma contrapartida individual por um benefício adquirido. Portanto, se existe a necessidade de o Estado forçar a frequência escolar e a participação em programas de saúde de crianças e adolescentes, é porque em algum outro ponto do caminho o governo falhou na formulação e acesso de suas políticas públicas.

Assim como a questão orçamentaria e o cumprimento das condicionalidades, outro grande desafio do Programa Bolsa Família é a intersetorialidade, que vem sendo reorganizada por meio da aproximação das diferentes entre as esferas de poder promovida pelo Cadastro Único para Programa Sociais (CadÚnico) (PAIVA, FALCÃO e BATHOLO, 2013). De acordo com o MDS, a boa gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único assegura a continuidade dos recursos para seu financiamento, que deve ser gerenciado por meio da plataforma CadÚnico, que por sua vez reúne diferentes dados capazes de melhorar o desempenho desta política pública. Todos os processos envolvendo o Programa Bolsa Família e a sua intersetorialidade serão discutidos no próximo tópico que trata da relação entre o PBF e CadÚnico.

4.3 O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMA SOCIAIS E SUAS INTERAÇÕES COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Cadastro Único para Programa Sociais (CadÚnico) é um instrumento de monitoração e acompanhamento coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Sua instituição se deu com a finalidade de agrupar e controlar todos os programas assistenciais do país, visando acompanhar famílias e/ou indivíduos que participam de programas assistenciais, de modo a não ocorrer a sobreposição na participação nos programas. Criado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal foi considerado um elemento essencial para a articulação e controle das políticas de transferência de renda. Através dele tornou-se possível realizar um completo mapeamento de toda a população em situação de vulnerabilidade, acompanhada por políticas sociais promovidas pelo poder público. Além disso, é possível por meio dos dados obtidos junto a este sistema, realizarem o planejamento de ações voltadas para população vulnerável e desta forma, manter um equilíbrio socioeconômico sem que haja sobreposição dos recursos públicos (BRASIL, 2007).

Atualmente, o CadÚnico é regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, instituído durante o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, que alterou significativamente suas funcionalidades, aumentando sua complexidade. A partir do ano de sua remodelação o Cadastro passou a organizar diversos programas regulares e/ou emergenciais voltados a população infante-juvenil e às famílias em situação de vulnerabilidade. Desta forma, todos os programas sociais articulados e financiados pelas diferentes esferas da administração pública devem ser organizados pelo sistema, para que haja maior articulação entre as políticas sociais em todo o país, evitando assim a sobreposição de ações. (BRASIL, 2007).

Visando o aprimoramento das análises e recolhimento das informações, o Ministério do Desenvolvimento Social designou a Caixa Econômica Federal como a principal operadora CadÚnico no que tange ao Bolsa Família. Isso significa que a CEF é a responsável por analisar as informações levantadas pelos municípios e identificar por meio do cálculo de renda *per capita*, estabelecida pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), quais as famílias atendem os critérios

para serem incluídas como beneficiárias no programa. Também é de responsabilidade da CEF a definição do valor a ser recebido por cada família, levando em consideração variados fatores como, por exemplo, o número de pessoas da família, a idade de cada um e situações de mulheres gestantes ou lactantes. Outro fator decisivo para esse cálculo é a renda mensal *per capita*, “que é soma da renda de todas as pessoas da família que têm algum tipo de ganho, dividida pelo número de pessoas da família.” (MDS, 2015, p. 1). Dessa forma, por exemplo, mesmo que as famílias que tenham o mesmo número de pessoas, com idades muito próximas e que moram na mesma localidade, podem ter benefícios muito diferentes por causa da diferença de renda. Apesar de ser a principal base de recolhimento e sistematização das famílias alvo das políticas sociais como a política do PBF, o CadÚnico, não é de uso exclusivo do Bolsa Família, sua função vai além, assessorando e fornecendo informações a outras esferas do governo, como os programas de Assistência Social locais e estaduais. Por ser um instrumento censitário, mesmo que imperfeito e incompleto, pois necessita de suportes informáticos de alta performance, além de estar sujeito a duplicidade de registro e desatualizações por parte de seus operadores, o CadÚnico é portador de inúmeras informações relativas às populações vulneráveis do país que auxiliam na efetivação de várias políticas sociais, tornando-se elemento central das políticas públicas em todos os níveis da administração (SOARES; SÁTYRO, 2010).

Desta forma, por meio do CadÚnico, os governos federal, estaduais e municipais têm acesso a importantes informações a respeito dos setores mais vulneráveis da sociedade, podendo compilar dados que retratam as condições socioeconômicas das famílias cadastradas no sistema, mediante interpretação de informações como a renda total dessas famílias, a Renda Domiciliar *Per Capita* (RDPC), o perfil desses indivíduos de acordo com a raça/cor, faixa etária, gênero, entre outros (LOUREIRO, 2007). O registro no CadÚnico de todas as pessoas que participam dos programas de Assistência Social no Brasil passou a ser uma exigência em 2003, tornando-o “[...] o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família” (MDS, 2015, p. 1). Isso significa que todas as pessoas que recebem o PBF estão cadastradas no CadÚnico, mas, nem todas as famílias que estão inseridas no CadÚnico tem o direito de receber o PBF.

Com a finalidade de aprofundar nosso debate sobre o Programa Bolsa Família, entendendo aspectos de seu funcionamento, apresentaremos os dados mais recentes do programa, que por sua vez demonstram a abrangência e a importância que esta política social aporta para a diminuição das vulnerabilidades sociais. Os números apresentados dizem respeito aos anos de 2016 a 2017, ou seja, está diretamente relacionado à última Presidência da República que abarca os governos da ex-presidenta Dilma Vana Roussef e do atual presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia.

Realizou-se uma pesquisa no Sistema de monitoramento com indicadores de programas, ações e serviços do MDS conhecido como Matriz de Informação Social (MI Social), na qual é possível acessar dados relacionados às políticas de Assistência Social do país. Dentre esses dados, buscou-se os indicadores relacionados ao CadÚnico e PBF no Brasil, região Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul, com o intuito de mensurar o número de famílias e pessoas individualmente cadastradas no sistema.

Tabela 1 – Total de famílias e total de pessoas cadastradas no CadÚnico

Indicadores	Total de famílias cadastradas no CadÚnico			Total de pessoas cadastradas no CadÚnico		
	2016	2017	Diferença	2016	2017	Diferença
Local/ Região						
Brasil	26.957.954	26.946.898	-11.056	79.867.673	76.539.470	-3.328.203
Centro-Oeste	1.944.757	1.856.975	-87.782	5.539.438	5.075.261	-464.177
Nordeste	11.337.536	11.296.277	-41.259	33.243.220	31.843.076	-1.400.144
Norte	2.792.232	2.894.478	102.246	9.204.030	9.143.736	-60.294
Sudeste	8.175.878	8.321.950	146.072	24.048.572	23.268.379	-780.193
Sul	2.707.551	2.577.218	-130.333	7.832.413	7.209.018	-623.395

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

Na tabela acima apresentada, podemos observar uma diminuição de 11.056 famílias cadastradas no CadÚnico no ano 2017, quando comparado com o ano de 2016. Acompanhando o movimento de redução, no ano de 2017, o número de pessoas cadastradas diminuiu em cerca de 3.328.203 (três milhões, trezentos e vinte e oito mil, duzentos e três) pessoas cadastradas no sistema. A queda nos registros ocorreu principalmente em três das cinco regiões do Brasil: na Região Centro-

Oeste ocorreu uma redução de 4,51% do total de famílias cadastradas; na Região Nordeste registrou-se uma redução de 0,36% do total de famílias cadastradas. Neste contexto de enxugamento da política social, a região Sul foi a que apresentou a maior redução entre as três que registram queda nos cadastros, perfazendo um total de 4,81% inscrições a menos. Este percentual representa 130.333 famílias (cento e trinta mil, trezentos e trinta e três) famílias a menos, que em números absolutos correspondem 623.395 (seiscentos e vinte e três mil, trezentos e noventa e cinco) indivíduos que deixaram a plataforma do Cadastro Único, e por consequência estão afastadas das medidas protetivas das políticas sociais.

Portanto, ainda que sejam dados relativamente recentes e que de certa forma não passaram pelo crivo dos analistas das políticas sociais, aventamos que possibilidade para a diminuição do número de famílias cadastradas pode estar relacionada com o agravamento da crise política e econômica nacional, que impulsionou a administração pública a racionalizar os recursos financeiros do Estado destinados a Assistência Social. Essa crise que abalou o país nos últimos anos reduziu a renda das famílias mais pobres e consequentemente aumentou seu nível de pauperização. Ao cruzarmos os dados com o nível de emprego identificamos que o número de desocupados, no ano de 2017, aumentou 0,73% em relação ano de 2016, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018). Desta forma, ao cruzarmos este dado com os números do CadÚnico, percebemos que a proteção à população vulnerável diminuiu ao invés de aumentar. Esta situação demonstra a falta de ação estatal no contexto de perda de emprego ou outras vulnerabilidades, pois neste momento, de acordo com os analistas das políticas sociais, o Estado deveria alargar a proteção social aumentando o número de cidadãos sobre a égide de seus mecanismos protetivos. Nesse panorama, o Estado de Bem-Estar deveria ser um importante elemento para o cumprimento dos direitos dos cidadãos resguardando sua dignidade por meio da segurança social e de padrões mínimos de qualidade de vida. Teoricamente, no Estado de Bem-Estar, as políticas sociais fomentariam o processo de desmercadorização e desfamiliarização, pois o Estado tomaria para si a responsabilidade de manter o equilíbrio econômico social invertendo a dependência que os sujeitos em situação de vulnerabilidade e risco social têm de suas famílias e/ou do mercado. Isso em tese, pois na prática o que se observou foi a diminuição das famílias e das pessoas cadastradas com

possibilidade de acessar os programas de proteção social, o que impactará futuramente na própria concessão de benefícios do PBF.

Com relação ao Bolsa Família, diferentemente do que aconteceu com o CadÚnico houve um incremento do número de famílias cadastradas em todo o país, com destaque para as regiões Nordeste, Norte e Sudeste, e uma diminuição nos estados do Sul e Centro-Oeste. Em números absolutos percebe-se que houve um aumento de 259.033 famílias beneficiadas pela Assistência Social representada pelo PBF, conforme podemos perceber na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2 – Total de famílias beneficiadas pelo PBF no Brasil

Local/Região	Total de famílias beneficiadas pelo PBF em 2016	Total de famílias beneficiadas pelo PBF em 2017
Brasil	13.569.576	13.828.609
Centro-Oeste	689.062	675.272
Nordeste	6.808.782	6.999.929
Norte	1.685.137	1.725.874
Sudeste	3.513.971	3.573.974
Sul	872.624	853.560

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

Mesmo que tenha ocorrido um aumento nos benefícios do PBF, se comparado com o número de famílias cadastradas no CadÚnico percebemos que 49% das famílias que procuraram a Assistência Social e foram inseridas no Cadastro não foram contempladas pela política do Bolsa Família. Em uma situação de crise econômica na qual cada vez mais os números de famílias vulnerabilizadas buscam o auxílio do Estado, as medidas protetivas deveriam ser maiores e mais abrangentes. Esta situação demonstra a inversão do papel do Estado de Bem-Estar, pois como elemento central do processo de desmercadorização e desfamiliarização como apontado por Esping-Andersen (1991), esta instituição deveria subsidiar condições para que as famílias não fossem afetadas pelas crises econômicas ampliando se leque de cobertura e abrangendo um número cada vez maior de beneficiários. Ugá (1989) afirma que, historicamente, o Brasil e os demais países da América Latina, em períodos de crise econômica, optaram sempre por diminuir os atributos do Estado de Bem-Estar em favor da política

macroeconômica. Ou seja, quando a economia não vai bem, os governos dos países latinos tendem a reduzir os recursos voltados para a promoção do Estado de Bem-Estar, que no caso brasileiro demonstra a inconstitucionalidade/ilegalidade por parte do governo no que se refere a sua obrigação de agente protetor.

A partir da crise econômica e institucional que culminou em 2016 com a posse de Michel Temer como presidente do país deu-se início a um grande movimento no sentido de promover ações emergenciais de controle a crise e também de polêmicas reformas administrativo-políticas. Dentre elas, citamos a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241-A de 2016 na Câmara dos Deputados que “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.” (BRASIL, 2016, p. 1); já no Senado Federal, a PEC foi identificada pelo nº 55 de 2016 que “Altera a Constituição Federal, para estabelecer regras e princípios com o objetivo de retomar o crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais e dá outras providências.” (BRASIL, 2016, p. 1). A PEC representa a política econômica nacional para as próximas duas décadas, que independente de governo, estabelece o controle dos gastos federais, reduzindo a participação do Estado nas políticas públicas fazendo jus ao nome de PEC do Teto dos Gastos Públicos. Vale lembrar que os principais gastos federais são com o pagamento de juros da dívida externa, com a saúde, educação, previdência social e Assistência Social e; destas, apenas a Assistência Social não dispõem de recursos mínimos assegurados por lei como as demais despesas.

Contudo, independente da situação econômica seria dever do Estado promover as políticas sociais e, ao contrário do que se espera de um efetivo Estado de Bem-Estar, os dados do CadÚnico indicam que houve um aumento de indivíduos que de alguma forma buscaram o auxílio estatal, o que por sua vez não se refletiu no aumento expressivo de famílias beneficiadas pelo PBF, que no mesmo período pouco ampliou sua capacidade protetiva. O Estado, enquanto promotor e articulador das políticas sociais, conforme estabelecido na Constituição Federal (BRASIL, 1988); e na Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), teria o dever de garantir o atendimento das necessidades básicas de todos os indivíduos que precisassem da Assistência Social.

Com a redução dos gastos públicos os programas sociais de Assistência Social foram alvo de “remodelações” e “readequações” das quais o PBF como maior política de transferência de renda do país não

escapou. Do ponto de vista de Helal e Neves (2010), em se tratando de custo/benefício, o PBF é o mais eficiente Programa de Transferência de Renda da América Latina, pois mais que um PTR, é o direito a proteção social, constitucionalmente conquistado e, navegar em direção contrária, seria caminhar na contramão dos princípios básicos legais ao que os indivíduos têm direito.

Frente à situação de crise e a diminuição do trabalho formal no país que precarizou a vida de muitas famílias, nos chama a atenção o incipiente aumento nos valores aportados pelo Estado em todo o território nacional referente à manutenção do PBF. No ano de 2016, foram destinados ao programa cerca de R\$ 28.506.185.141,00 (vinte e oito bilhões, quinhentos e seis milhões, cento e oitenta e cinco mil e cento e quarenta e um reais), e no período de 2017 o aporte financeiro foi de R\$ 29.046.112.934,00 (vinte e nove bilhões, quarenta e seis milhões, cento e doze mil e novecentos e trinta e quatro reais) ocasionando um pequeno aumento na ordem de R\$ 539.927.793,00 (quinhentos e trinta e nove milhões, novecentos e vinte e sete mil e setecentos e noventa e três reais), conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Valor total repassado ao Programa Bolsa Família

Local/Região	Valor total repassado em 2016	Valor total repassado em 2017
Brasil	28.506.185.141,00	29.046.112.934,00
Centro-Oeste	1.319.095.355,00	1.274.684.356,00
Nordeste	14.825.628.086,00	15.228.079.559,00
Norte	4.003.656.876,00	4.173.347.266,00
Sudeste	6.693.659.416,00	6.812.594.452,00
Sul	1.664.145.408,00	1.577.902.024,00

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

Nesta tabela, percebeu-se que durante o ano de 2017, comparado ao ano anterior, o valor destinado ao pagamento das famílias beneficiárias do PBF teve um leve incremento. Cabe ainda ressaltar que este incremento do orçamento não está somente relacionado ao aumento de número de famílias beneficiadas pelo programa, mas também devido à correção dos valores pagos pelo programa a cada família, que anualmente é atualizado com base no salário mínimo, como prevê a legislação.

Ao nos debruçarmos sobre os dados percebemos que a média paga para cada família em 2016 ficou em torno de R\$ 161,26 (cento e sessenta e um reais e vinte e seis centavos), enquanto que, em 2017, este valor ficou à média foi de R\$ 179,51 (cento e setenta e nove reais e cinquenta e um centavos). Ou seja, o incremento do aporte estatal a esta política social aumentou, mas sua capacidade protetiva ainda é baixa, considerando que 49% das famílias cadastradas em 2017 ainda não haviam recebido o auxílio. Desta forma, podemos afirmar que o Estado brasileiro em um período de crise financeira, que vulnerabilizou diversas famílias, eximindo-se de expandir a proteção social a um número expressivo de famílias que estão fora do Programa.

Pode-se dizer que as políticas de Assistência Social proporcionam a população pobre o reconhecimento de seus direitos sociais além de serem percebidos como parte importante da sociedade e, portanto, merecedora de atenção de assistencial. Os programas sociais causam reações imediatas e de longo prazo na vida dessas pessoas, pois permitem a esses sujeitos a possibilidade de alterar a sua realidade sociocultural fornecendo elementos básicos de qualidade de vida. Este paulatino esvaziamento da política pública de Assistência Social verificou-se também nos três Estados do Sul. Partindo para uma análise regional do número de cadastrados no CadÚnico, percebeu-se ma redução de 130.333 (cento e trinta mil, trezentos e trinta e três) famílias no ano de 2017 quando comparado com o ano de 2016. Essa redução se deu na seguinte proporção: 0,22% no estado do Paraná, 8,19% no Rio Grande do Sul e 9,24% no estado de Santa Catarina.

Tabela 4 – Total de famílias e total de pessoas cadastradas no CadÚnico na região sul

Indicadores	Total de famílias cadastradas no CadÚnico			Total de pessoas cadastradas no CadÚnico		
	2016	2017	Diferença	2016	2017	Diferença
Local/ Região						
Sul	2.707.551	2.577.218	-130.333	7.832.413	7.209.018	-623.395
PR	1.204.909	1.202.206	-2.703	3.547.576	340.2438	-145.138
SC	435.653	395.391	-40.262	1.295.929	1.143.007	-152.922
RS	1.066.989	979.621	-87.368	2.988.908	2.663.573	-325.335

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

O Sul está entre as regiões com menor percentual de número de famílias/pessoas cadastradas no CadÚnico, representando 10,04% do total de famílias inscritas no ano de 2016 e 9,81% em 2017. A proporção do número de pessoas inscritas não é muito diferente quanto comparado ao total nacional, 9,81% em 2016 e 9,42% em 2017. De acordo com as informações obtidas, a população do Paraná corresponde a 38,14% da população total da região Sul e esse estado possui 44,50% do total de famílias cadastradas na região; já o estado do Rio Grande do Sul o percentual da população é de 39,05% e o número de famílias inseridas no cadastro corresponde a 39,41%; enquanto que o estado de Santa Catarina detém 22,82% do total da população sulista e 16,09% do total de famílias inscritas no Cadastro Único.

Esse movimento de retração nos cadastros do CadÚnico também se observou no Estado de Santa Catarina que no ano de 2016 possuía 435.653 (quatrocentos e trinta e cinco mil, seiscentos e cinquenta e três) famílias cadastradas, passando para um total de 395.391 (trezentos e noventa e cinco mil, trezentos e noventa e uma) em 2017, perfazendo um montante de 40.262 (quarenta mil, duzentas e seiscentas e duas) famílias excluídas do sistema, que em números absolutos significa que 152.922 (cento e cinquenta e dois mil, novecentos e vinte e duas) pessoas foram retiradas do Sistema Único de Assistência Social. Partindo para uma análise micro, vimos este mesmo movimento se repetir no Estado de Santa Catarina. Ao realizarmos a leitura das tabelas ficou evidente que o Programa Bolsa Família também diminuiu sua eficácia protetiva, enxugando o orçamento e diminuindo o número de pessoas atendidas, conforme Tabela 5 abaixo:

Tabela 5 – Total de famílias beneficiadas pelo PBF e valor total repassado na região sul

Local/ Região	Total de famílias beneficiadas pelo PBF em 2016	Total de famílias beneficiadas pelo PBF em 2017	Valor total repassado em 2016	Valor total repassado em 2017
Sul	872.624	853.560	1.664.145.408,00	1.577.902.024,00
PR	370.796	369.533	680.975.221,00	654.542.533,00
SC	122.594	119.702	236.043.849,00	228.290.118,00
RS	379.234	364.325	747.126.338,00	695.069.373,00

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

O total de famílias beneficiadas pelo PBF no Estado de Santa Catarina em 2016 foi de 122.594 (cento e vinte e dois mil, quinhentos e noventa e quatro), enquanto que no ano de 2017 esse número passou para 119.702 (cento e dezenove mil, setecentos e dois). Desse modo, podemos aferir que houve uma redução de 2.892 famílias beneficiadas no período de um ano nesse Estado. No que tange os valores repassados pela União para o Estado de Santa Catarina, conforme os dados apresentados na Tabela 5, no ano de 2017 ocorreram uma redução de R\$ 7.753.731,00 (sete milhões, setecentos e cinquenta e três, setecentos e trinta e um reais) em comparação ao ano de 2016.

Os números apresentados nas tabelas revelam que em um período no qual houve o aumento da taxa de desemprego. De acordo com o IBGE (2018), a média anual da taxa de desocupação no Brasil foi de 11,26% em 2016 e de 12,0% em 2017, registrando um aumento de 0,73% na taxa de desocupados no país. Baseado nesses dados se pode dizer que a tendência da população é a de buscar pela proteção dos programas sociais. No entanto, o Estado diminuiu o número de famílias beneficiadas, dificultando a independência dos indivíduos do mercado e do trabalho assalariado, dificultando o processo de desmercadorização considerado elemento central na solidificação dos Estados de Bem-Estar. Em uma análise mais ampliada, considerando todos os dados apresentados até agora, é possível perceber que o Estado brasileiro não está cumprindo com o seu dever de assistir os indivíduos no momento em que eles mais precisam de assistência, conforme prevê a legislação. Esse cenário requer medidas de reavaliação do controle social para que se consiga identificar onde está o hiato que possibilita esse descumprimento da norma por parte do governo.

Essas falhas identificadas individualmente ofuscam a relevância do Programa Bolsa Família e seu impacto no todo das políticas sociais. Essas políticas instituídas como políticas de direito ainda engatinham e, desse modo, estão em fase de construção. Além disso, tais políticas se instituíram pela forte pressão social e, provavelmente necessitará de constante pressão popular para que se mantenha. Pois a Assistência Social mesmo sendo estabelecida como um dever Estado não possui previsão orçamentária garantida. Considerando esses argumentos, pode-se dizer que as políticas de Assistência Social no Brasil são fragilizadas e não garantem o direito do cidadão, previsto constitucionalmente.

Considerando que, em momentos de crise econômica, como a vivenciada pelo Brasil nos últimos anos, a tendência é a de aumentar o número de famílias dependentes desses benefícios em razão da perda

dos postos de trabalho formal, as políticas sociais como PBF deveriam amortizar os efeitos negativos da crise sobre a vida dos indivíduos, cumprindo sua função social. No entanto, o que se percebeu pelos dados é que houve um paulatino crescimento da taxa de desemprego e de desempregados enquanto no número de famílias beneficiárias do PBF houve pouca progressão, demonstrando um claro descompasso entre a política pública e a realidade. O estudo intitulado “Desemprego, pobreza e transferência de renda”, que objetivou analisar os programas de transferência de renda como estratégia de desenvolvimento na agenda da América Latina e a utilização destes no enfrentamento a pobreza na perspectiva neodesenvolvimentista, concluiu que os Programas de Transferência de Renda “são caracterizados como medida paliativa e de cunho emergencial e focalista [...]” (GOMES; et al., 2012, p. 1). Isto é, não há um orçamento mínimo fixo previsto para a Assistência Social, como por exemplo, a as áreas da educação e da saúde, podendo ocorrer variações negativas

Em se tratando de altos índices de desemprego em escala global, os Programas de Transferências de Renda têm sido considerados como uma das soluções viáveis para o enfrentamento da pobreza (YASBEK, 2007). Assim, o desmonte da política de assistência, relacionada à contenção de gastos por parte da administração pública pode ser verificada pela rearticulação e suplantação de algumas ações que estavam se solidificando como marcos socioassistenciais por outras, como por exemplo, o Programa Criança Feliz, lançado em outubro de 2016 com objetivo:

Qualificar e incentivar o atendimento e o acompanhamento nos serviços socioassistenciais das famílias com gestantes e crianças na primeira infância beneficiárias do PBF e BPC; Apoiar as famílias com gestantes e crianças na primeira infância no exercício da função protetiva e ampliar acessos a serviços e direitos; Estimular o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários; Fortalecer a presença da Assistência Social nos territórios e a perspectiva da proteção proativa e da prevenção de situações de fragilização de vínculos, de isolamentos e de situações de risco pessoal e social; Qualificar os cuidados nos serviços de acolhimento e priorizar o

acolhimento em Famílias Acolhedoras para crianças na primeira infância, afastadas do convívio familiar, mediante aplicação de medida protetiva prevista nos incisos VII e VIII do art. 101, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; Desenvolver ações de capacitação e educação permanente que abordem especificidades, cuidados e atenções a gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias, respeitando todas as formas de organização familiar; Potencializar a perspectiva da complementariedade e da integração entre serviços, programas e benefícios socioassistenciais; Fortalecer a articulação intersetorial com vistas ao desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e o apoio a gestantes e suas famílias (MDS, 2017, p. 11/12).

Cabe destacar que praticamente todas as ações vinculadas ao Programa Criança Feliz já são realizadas pelo Serviço de Atenção Integral às Famílias (PAIF) ofertado pelo CRAS. Isso coloca o referido Programa em discordância com a legislação, pois o mesmo deveria ser uma ação complementar ao PAIF e não ser um “um concorrente”. Como determina a própria LOAS no artigo 24 “Os programas de Assistência Social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (BRASIL, 1993, p. 9). Logo, quando o programa se sobressai aos serviços, isso representa um desmonte da política pública e a não obediência à legislação, ou seja, ilegalidade.

Além disso, podemos inferir que existe a retirada de recursos dos serviços da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial para as ações do Programa Criança Feliz como divulgado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM)¹⁵ em agosto de 2017. Isso indica uma redução de aproximadamente R\$ 471 milhões de reais esses valores deveriam ser direcionados a Proteção Social Básica com serviços

¹⁵ Notícia publicada no dia 03/08/2017 no site da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Disponível em:

<<http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/governo-reduz-orcamento-da-assistencia-social-para-criar-programa-crianca-feliz>>. Acesso em: ago 2017.

ofertados no CRAS que deixaram de receber R\$ 227 milhões em todo o Brasil o que equivale a 15% de defasagem. Na Proteção Social Especial de Média Complexidade houve corte no valor de R\$ 112,8 milhões equivalente a 23% para execução dos serviços ofertados no CREAS e Centro POP. Por fim, na Proteção Social Especial de Alta Complexidade que envolve os acolhimentos Institucionais para crianças e idosos a redução foi de R\$ 69,2 milhões de reais congruente a 24% de redução, esses cortes agravam ainda mais a situação que já está complicada para o atendimento as famílias, e sem perspectiva de melhoria.

Como foram apresentados no primeiro capítulo desse estudo, teoricamente os programas de transferências de renda são considerados como importantes elementos para o Estado de Bem-Estar. Mas o governo brasileiro parece não entender desse modo, pois além de permitir que a alocação orçamentária do PBF dependa de outras áreas como saúde e educação, ainda reduz os recursos financeiros destinados ao programa justamente quando o país vivencia uma das suas maiores crises econômicas. O princípio do Estado de Bem-Estar é dar garantias mínimas aos indivíduos para que esses possam viver com dignidade, no entanto o governo não pode viabilizar esse direito sem contar com orçamento fixo sem as garantias legais de sua efetividade. Como essa alteração de valores do recurso do Programa Bolsa Família interfere diretamente na população alvo do programa, o próximo item foi dedicado à verificação se ocorrência de diminuição pela busca dos benefícios no município de Criciúma (SC).

4.3.1 Dados do CadÚnico e do PBF no município de Criciúma no ano de 2016 e 2017

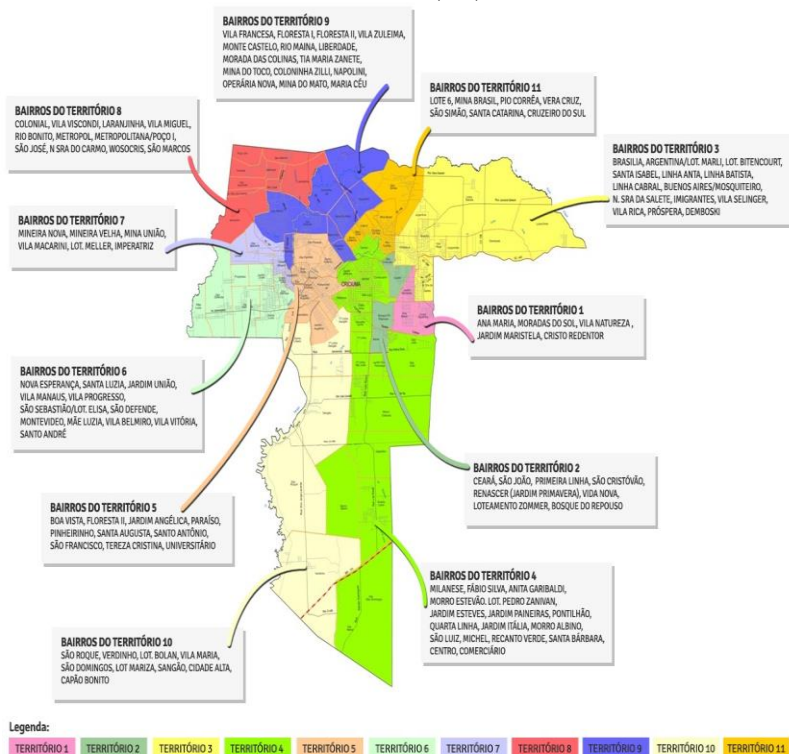
Na região Sul, além de identificar as informações por estado - membro (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), privilegiou-se os números referentes ao município de Criciúma, localizado no extremo Sul Catarinense, foco desse estudo. De acordo com os últimos dados censitários do IBGE de 2010, o município de Criciúma está entre os maiores do estado de Santa Catarina, com 236 km² de extensão territorial, população de 192.308 mil habitantes e uma densidade demográfica de 816,15 hab./km². O índice de crescimento anual da população entre os anos de 2000 e 2010 foi de 1,21%. O indicador de natalidade de 2010 foi de 2.538 nascidos vivos e o IDH do município, em 2010, era de 0,788. Quanto ao rendimento Domiciliar *per capita*, em

2010, a maior concentração de pessoas no município (23.158) recebia de 1 a 2 salários mínimos. Complementando estas análises, verificamos ainda que a renda média dos trabalhadores formais de Criciúma foi de 2,6 salários mínimos (R\$2.048,00) no ano de 2015, sendo que dos 192.308 mil habitantes somente 78.621 (38%) estavam trabalhando (IBGE, 2010). Criciúma é um município predominantemente urbano, haja vista o índice de urbanização de 98,6%, conforme dados apresentados pelo IBGE em 2010.

De acordo com o relatório de programas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a estimativa de população em Criciúma para o ano de 2017 é de 211.369, sendo que 1.328 pessoas vivendo em situação de extrema pobreza no município (MDS, 2017).

No que tange ao campo assistencial, o município conta com 11 territórios socioassistenciais, divisão utilizada pela política de assistência em todo o espaço nacional, que contribuem para a administração das políticas assistenciais. Como abordado no capítulo anterior, os territórios são formados a partir de normatizações estabelecidas pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS, aprovada em dezembro 2012. Para a formação dos territórios socioassistenciais são realizadas por questionários que abrangem várias informações do perfil familiar e permitem a desagregabilidade em nível familiar e também determinar as particularidades locais. No caso criciumense, obedecendo as diretrizes nacionais, os territórios foram traçados buscando congregar áreas consideradas mais vulnerabilizadas, colocando dentro de um mesmo espaço bairro com características semelhantes.

Figura 4 – Distribuição de bairros por territórios no município de Criciúma (SC)



Fonte: Criciúma (2013)

Nesta perspectiva, de acordo com a política nacional de Assistência Social o território é o local no qual os indivíduos convivem e se socializam em suas comunidades, influenciados por fatores históricos e atuais. De certo modo, o território é “a forma específica de apropriação e interação com o ambiente físico, as ofertas e as ausências de políticas públicas, as relações políticas e econômicas que o perpassam, os conflitos e os laços de solidariedade nele existentes” (BRASIL, 2013, p. 14). Neste sentido, os territórios são as áreas de abrangência do CRAS, determinado de acordo com o local da residência das famílias referenciadas aos equipamentos, considerando o histórico da região e os riscos atuais, bem como as potencialidades da comunidade (NASCIMENTO; MELAZZO, 2013; BRASIL, 2013).

O CadÚnico foi fortalecido por meio da exigência de cadastrar beneficiários de programas sociais e da procura pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) pelas famílias, com perfil adequado para as políticas sociais. Dentre as diversas políticas gerenciadas no interior de um território destacamos as transferências de renda, que são importantes mecanismos garantidores de condições mínimas para que estas famílias permaneçam e interajam com o local em que habitam. Uma das intenções das políticas socioassistenciais no território é dar condições para que as pessoas permaneçam no local. Pois de acordo com Nascimento e Melazzo (2013) essa ação facilita a compreensão dos fatores de riscos e auxilia na organização da política de Assistência Social, além de fomentar dados comparativos entre um território e outro, e suas distintas situações de vulnerabilidades.

Como dito anteriormente, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) atuam nas áreas de maior vulnerabilidade e risco social, orientando os sujeitos para o convívio sócio-familiar, considerando o contexto comunitário em que estes estão inseridos. A abrangência dos CRAS compreende os municípios e também do Distrito Federal, sendo o ingresso no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nos territórios onde os CRAS não estão presentes, a população fica sem um ponto de referência da Assistência Social e, conseqüentemente, isso pode dificultar o recebimento do serviço de orientação dos programas de transferência de renda para essa população, fazendo com que o cumprimento das condicionalidades se torne mais difíceis (CRICIÚMA, 2013).

A formação dos territórios dentro do município de Criciúma, ao que parecem, foi formada a partir das vulnerabilidades locais¹⁶. Aventamos a possibilidade de que no caso criculumense, obedecendo as diretrizes nacionais, esses territórios foram traçados buscando congregar as áreas de maiores vulnerabilidades, colocando-as dentro de um mesmo espaço os bairros com características semelhantes. Como, por exemplo, os altos índices de criminalidades, baixos índices de escolaridade, menor concentração de serviços públicos, falta de infraestrutura, grande procura pelos programas sociais.

¹⁶Em consulta junto coordenação da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Criciúma, o pesquisador foi informado de que não se estabeleceu um critério para a formação dos territórios. Em Criciúma, havia uma estrutura organizacional que atendia ao Programa Sentinela (Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes) e a formação dos territórios dos CRAS se deu baseada nessa estrutura.

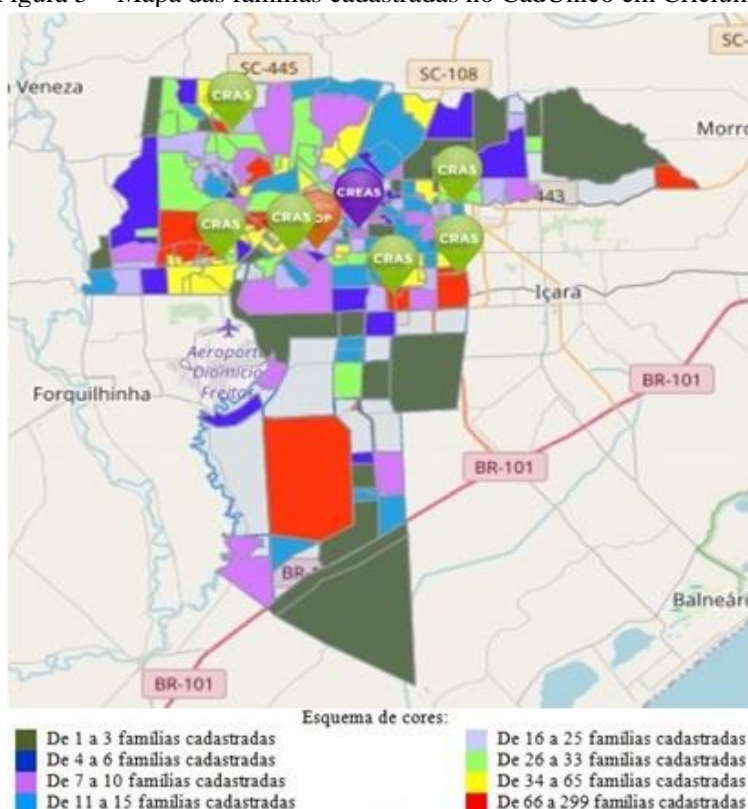
A rede de Assistência Social no município de Criciúma durante o mês de dezembro de 2017 contava 5 (cinco) unidades de acolhimento: Abrigo da Mulher, Abrigo Municipal Lar Azul, Associação Beneficente Nossa Casa, Casa de Passagem São José e, Conferência São José da Sociedade de São Vicente de Paulo. O município também conta com 1 (um) Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP), o qual está localizado em uma área estratégica da cidade. Pois não se encontra demasiado longe do centro da cidade, mas que também não se distâcia de alguns bairros com histórico de altos índices de população em situação de vulnerabilidades, como o bairro Pinheirinho, Tereza Cristina e Paraíso. Criciúma também conta com 1 (um) CREAS municipal, localizado no Bairro Michel, próximo a área central da cidade, com estrutura para o acolhimento de vítimas de violência física, doméstica, sexual, psicológica, entre outras. A unidade também atua no desenvolvimento de projetos e ações sociais voltados para a promoção de direitos sociais e diminuição de violações de direitos humanos. Quanto aos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), o município dispõe de 6 (seis) unidades: Cristo Redentor, Renascer, Próspera, Tereza Cristina, Santa Luzia e Vila Miguel(CRICIÚMA, 2013).

O CRAS Cristo Redentor está localizado no Território 1 que compreende os bairros Ana Maria, Moradas do Sol, Vila Natureza, Jardim Maristela e Cristo Redentor. Os bairros Ana Maria e Cristo Redentor, principalmente o último, estão entre as localidades com maior índice de criminalidade do município. Já o CRAS Renascer está inserido no Território 2 que abrange os bairros Ceará, São João, Primeira Linha, São Cristóvão, Renascer (Jardim Primavera), Vida Nova, Loteamento Zommer e Bosque do Repouso. O destaque desse território sem dúvidas está no bairro Renascer que, como muitas áreas de grandes vulnerabilidades da cidade, teve origem por invasões de áreas verdes. O CRAS Próspera está localizado no Território 3 que compreende os bairros Brasília, Argentina/Loteamento Marli, Loteamento Bitencourt, Santa Isabel, Linha Anta, Linha Batista, Linha Cabral, Buenos Aires/Mosquiteiro, Nossa Senhora da Salete, Imigrantes, Vila Selinger, Vila Rica, Próspera e Demboski. O CRAS Tereza Cristina está inserido no Território 5 e abrange os bairros Boa Vista, Floresta II, Jardim Angélica, Paraíso, Pinheirinho, Santa Augusta, Santo Antônio, São Francisco, Tereza Cristina e Universitário. Neste território, o bairro Paraíso e Pinheirinho são apontados pela imprensa local como um dos bairros com extremas situações de vulnerabilidades da população. O

CRAS Santa Luzia está localizado no Território 6 no qual estão inseridos os bairros Nova Esperança, Santa Luzia, Jardim União, Vila Manaus, Vila Progresso, São Sebastião/Loteamento Elisa, São De Defende, Montevidéu, Mãe Luzia, Vila Belmiro, Vila Vitória, Santo André. E para finalizar, o CRAS Vila Miguel, localizado no Território 8 que abrange os bairros Colonial, Vila Viscondi, Laranjinha, Vila Miguel, Estaçãozinha Rio Bonito, Metropol, Metropolitana/Poço I, São José, Nossa Senhora do Carmo, Wosocris e São Marcos(CRICIÚMA, 2013).

Ainda que as localizações dos CRAS no município contemplem localidades que reconhecidamente necessitam de uma Assistência Social mais próxima, pela Figura 5 se percebe que todos os CRAS estão localizados na região centro e Norte da cidade.

Figura 5 – Mapa das famílias cadastradas no CadÚnico em Criciúma



Fonte: MDS; CadSUAS (2018)

Em destaque vermelho, a figura acima, aponta para as regiões da cidade com o maior número de famílias cadastradas no CadÚnico. De acordo com o MDS, o total de famílias cadastradas no CadÚnico no município foi de 8.663 (oito mil, seiscentos e sessenta e três) famílias em 2016 perfazendo m total de 25.106 (vinte e cinco mil, cento e seis) pessoas e de 8.288 famílias em 2017 com o total de 23.334 (vinte e três mil, trezentos e trinta e quatro) pessoas. Ou seja, houve uma redução no número de famílias inseridas no CadÚnico no ano de 2017 em 375 (redução de 4,33%) quando comparado com o ano anterior, da mesma forma que se diminuiu o número de pessoas cadastradas em 1.772 (redução de 7,02%) durante o período, conforme mostra a Tabela 6:

Tabela 6 – Total de famílias e total de pessoas cadastradas no CadÚnico em Criciúma

Indicadores	Total de famílias cadastradas no CadÚnico			Total de pessoas cadastradas no CadÚnico		
	2016	2017	Diferença	2016	2017	Diferença
Criciúma	8.663	8.288	-375	25.106	23.334	-1.772

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

O IBGE, de acordo com a estimativa/contagem 2004 a 2017, contabilizou a população do município de Criciúma em 209.153 (duzentos e nove mil, cento e cinquenta e três) pessoas no ano de 2016. Desse total 12% estavam inscritos no CadÚnico. Já a população estimada para o ano de 2017 foi 211.369 (duzentos e onze mil, trezentos e sessenta e nove) e 11,04% estavam inseridos no Cadastro Único, perfazendo uma queda de 0,96% no número de pessoas inseridas no sistema. De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), a estimativa de famílias de baixa renda com o perfil para a inclusão no Cadastro Único (renda *per capita* de até meio salário mínimo) era de 10.582 (dez mil, quinhentos e oitenta e duas) famílias para o ano de 2016 e de 2017. Entretanto, o número de famílias cadastradas ficou com o percentual de 81,87% no ano 2016 e 78,32% no ano 2017 (IBGE, 2017).

No que diz respeito à renda *per capita* das famílias inseridas no CadÚnico, as famílias cadastradas com renda *per capita* mensal entre R\$ 0,00 até R\$ 77,00 foi de 27,08% no ano de 2016 e 30,66% em 2017; Já as famílias cadastradas com renda *per capita* mensal entre R\$ 77,01 e 154,00 totalizaram 16,30% em 2016 e 14,48% em 2017; as famílias

cadastradas com renda *per capita* mensal entre R\$ 154,01 e ½ salário mínimo compreenderam o percentual de 32,11% em 2016 e 29,38% em 2017; enquanto que as famílias cadastradas com renda *per capita* mensal acima de ½ salário mínimo 24,51% no ano de 2016 e 25,48% no ano de 2017, conforme mostra a Tabela 7:

Tabela 7 – Número de famílias cadastradas no CadÚnico de acordo com a renda *per capita* mensal em Criciúma (2016-2017)

Renda familiar <i>per capita</i>	2016	2017	Diferença
Famílias cadastradas com renda <i>per capita</i> mensal de R\$ 0,00 até R\$ 77,00	2.346	2.541	195
Famílias cadastradas com renda <i>per capita</i> mensal entre R\$ 77,01 e 154,00	1.412	1.200	-212
Famílias cadastradas com renda <i>per capita</i> mensal entre R\$ 154,01 e ½ salário mínimo	2.782	2.435	-347
Famílias cadastradas com renda <i>per capita</i> mensal acima de ½ salário mínimo	2.123	2.112	-11

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

De acordo com os dados encontrados, considerando o limite máximo de cada categoria de renda, as famílias com renda *per capita* mensal de R\$ 0,00 até R\$ 77,00 dispõe diariamente de R\$ 2,57 por pessoa; as famílias com renda *per capita* mensal entre R\$ 77,01 e 154,00 possuem no máximo de R\$ 5,13 por pessoas ao dia e; as famílias que tem renda *per capita* de até meio salário mínimo contam com o valor de R\$ 15,90 por pessoa, ao dia.

Uma das pretensões desse estudo foi a de caracterizar o perfil socioeconômico das famílias cadastradas no CadÚnico, entretanto, os dados referentes a sexo, cor/raça, faixa etária, entre outras informações relevantes, não estavam disponíveis na plataforma pesquisada (Matriz de Informação Social). Contudo, no Tabulador de Informações do CadÚnico (TABCAD) o perfil socioeconômico atual (referente ao mês de janeiro de 2018) consta que, das 8.411 famílias cadastradas no CadÚnico, 95% possui a renda total de até um salário mínimo, 4,7% das famílias com renda total entre um e dois salários mínimos e 0,2% das famílias com renda total entre dois e três salários mínimos. Além disso, o relatório mostra que, das 8.411 famílias inseridas no Cadastro Único, 31,5% não contam com calçamento em frente ao domicílio; 98% residem em áreas urbanas; 0,9% não possuem banheiro; 3,9% não contam com rede geral de distribuição de água; 0,8% não dispõem de

água canalizada no domicílio; 0,4% precisam queimar ou enterrar o lixo na propriedade por não contar com coleta disponível; 1,08% têm o escoamento do esgoto sanitária em valas a céu aberto ou diretamente em rio, lago ou mar (SAGI-TABCAD, 2018).

As 8.411 (oito mil, quatrocentos e onze) famílias configuram um total de 23.640 indivíduos que estão cadastradas no CadÚnico atualmente, sendo que dessas 23.640 (vinte e três mil, seiscentos e quarenta) pessoas 58,5% são do sexo feminino; 75,9% de cor branca, 12,3% preta, 0,2% amarela, 11,1% parda e 0,1% indígena. No que diz respeito à faixa etária, das 23.640 pessoas, 7,8% estão na faixa etária de 0 a 4 anos; 5,1% na faixa etária de 5 a 9 anos; 22,8% na faixa etária de 7 a 15 anos; 4,7% na faixa etária de 16 a 17 anos; 11,1% na faixa etária de 18 a 24 anos; 12,2% na faixa etária de 25 a 34 anos; 6,5% na faixa etária de 35 a 39 anos; 4,8% na faixa etária de 40 a 49 anos; 7,9% na faixa etária de 50 a 59 anos; 3,4% na faixa etária de 60 a 64 anos e; 9,2% com 65 ou mais anos (SAGI-TABCAD, 2018).

Quanto ao grau de instrução desse público (23.640 pessoas), 25,2% não sabem ler e escrever; 65,3% não têm instrução ou possui apenas o ensino fundamental incompleto; 9,5% possuem o fundamental completo; 7,0% o ensino médio incompleto; 8,4% o ensino médio completo e 1,8% possuem o ensino superior incompleto ou mais. No que se refere às atividades laborais, somente 27,7% dessas pessoas possuíam trabalho remunerado nos últimos 12 meses. Quanto à função principal, 6,8% possuem carteira de trabalho assinada, 10% são trabalhador por conta própria (bico, autônomo), 1,1% trabalha sem carteira assinada, 0,5% estão identificados como sendo estagiário/aprendiz/ militar ou servidor público e, 80% dessa população estão enquadrados na opção “sem resposta” (SAGI-TABCAD, 2018).

Em resumo, a maioria da população cadastradas no CadÚnico no município de Criciúma é formada por mulheres brancas, com pouca ou nenhuma instrução, com renda mensal de até um salário mínimo. Algumas dessas pessoas vivem em situação precária sem a disponibilização dos serviços básicos de Bem-Estar. Para esses indivíduos, o Programa Bolsa Família seria um elemento essencial, capaz de diminuir o impacto negativo causado pela situação de extrema pobreza em suas vidas.

Quanto aos dados do Programa Bolsa Família no município de Criciúma, o número de famílias beneficiadas aumentou em 125 unidades familiares e o valor total do repasse também foi ampliado em

R\$ 65.446,00 (Sessenta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e seis reais), como especificado na Tabela 8:

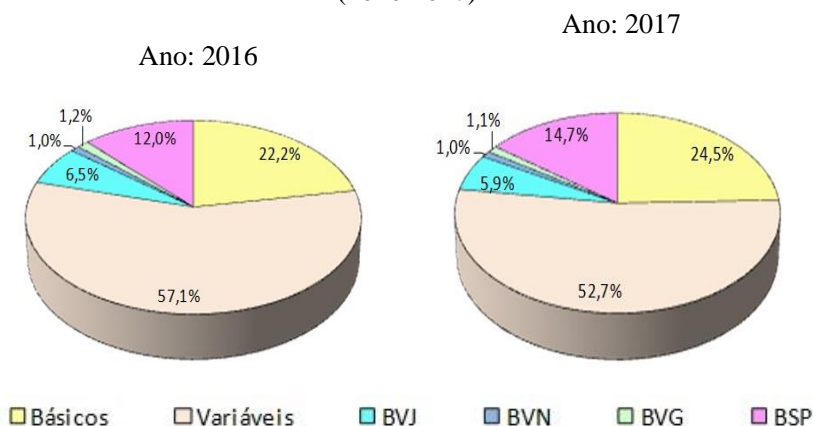
Tabela 8 – Total de famílias beneficiadas pelo PBF e valor total repassado em Criciúma

Local/ Região	Total de famílias beneficiadas pelo PBF em 2016	Total de famílias beneficiadas pelo PBF em 2017	Valor total repassado em 2016	Valor total repassado em 2017
Criciúma (SC)	2.996	3.121	6.157.011,00	6.222.457,00

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

Das 2.996 famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família em Criciúma no ano de 2016, 57,1% recebem benefícios variáveis; 22,2% benefícios básicos; 12% recebem o benefício para a superação da extrema pobreza; 6,5% o benefício variável jovem, 1,2% o benefício variável gestante e; 1% o benefício variável nutriz. Já no ano de 2017, houve uma pequena alteração no percentual, como mostra o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Percentual dos tipos de benefícios do PBF em Criciúma (2016-2017)



Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

Legenda: Básicos = Total de Benefícios Básicos; Variáveis = Total de Benefícios Variáveis; BVJ = Total de Benefícios Variáveis Jovem; BVN = Total de Benefícios Variáveis Nutriz; BVG = Total de Benefícios Variáveis Gestante; BSP = Total de Benefícios Superação da Extrema Pobreza.

Como se vê no gráfico acima, os percentuais mais elevados tanto no ano de 2016 quanto em 2017 são de benefícios variáveis (valor de cada benefício é de R\$ 39,00 e cada família pode acumular até 5 benefícios por mês, chegando a R\$ 195,00) e benefícios básicos (auxílio de R\$ 85,00 para famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 85,00).

Ainda que o valor dos auxílios possa parecer irrisório, é uma importante fonte de renda para muitos indivíduos, quando não é a única. E para que essas famílias possam continuar participando desse Programa de Transferência de Renda, é preciso que cumpram com as condicionalidades impostas que, quando não descumpridas, a família pode ser advertida, ter o benefício bloqueado ou até mesmo ser suspensa do programa. Os casos de famílias advertidas por descumprimento das condicionalidades somaram 58 em 2016 e 57 no ano de 2017; já o número de famílias que tiveram o benefício bloqueado foram 12 em 2016 e 22 em 2017; quanto a suspensões, não houve nenhum registro no período analisado.

E para finalizar as análises desse estudo, a Tabela 9 apresenta os dados comparativos do total de famílias inseridas no CadÚnico, número total de famílias beneficiadas pelo PBF e o valor total repassado pela União para o programa:

Tabela 9 – Dados comparativos (Brasil/ SC/ Criciúma)

Local	Brasil		Santa Catarina		Criciúma	
Ano	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Famílias inseridas no CadÚnico	26.957.954 (100,00%)	26.946.898 (100,00%)	435.653 (1,62%)	395.391 (1,47%)	8.663 (0,032%)	8.288 (0,031%)
Famílias beneficiadas pelo PBF	13.569.576 (100,00%)	13.828.609 (100,00%)	122.594 (0,90%)	119.702 (0,87%)	2.996 (0,022%)	3.121 (0,023%)
Montante repassado	28.506.185.141,00 (100,00%)	29.046.112.934,00 (100,00%)	236.043.849,00 (0,83%)	228.290.118,00 (0,79%)	6.157.011,00 (0,022%)	6.222.457,00 (0,021%)

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

Em comparação com o ano de 2016, este estudo concluiu que o número de famílias inscritas no Casdastro Único diminuiu no Brasil 0,04%, enquanto que o número de famílias beneficiadas pelo PBF aumentou em 1,91% e o montante repassado aumentou em 1,89%.

Já em Santa Catarina, em comparação com o ano de 2016, houve redução 0,15% no total de famílias cadastradas no CadÚnico, redução de 0,03% no total de famílias beneficiadas pelo PBF e redução de 0,04% no montante total repassado.

Enquanto que no município de Criciúma, essa pesquisa afirma que não se registrou redução significativa no total de famílias inseridas no Cadastro Único (-0,001%). No entanto, o número de famílias beneficiadas pelo PBF aumentou 0,001% o montante repassado diminuiu 0,001%.

Como foi visto no decorrer do terceiro capítulo, existe em nosso país um percentual da população que sofrem as conseqüências por não ter nascido branco, não ter nascido em uma região mais desenvolvida ou ainda, simplesmente, por ter nascido mulher. A desigualdade social no Brasil é fato. Por isso é tão relevante a proposição de políticas públicas que busquem equilibrar essas desigualdades e proporcione o tão desejado Estado de Bem-Estar para todos os seres, independente de raça/cor ou gênero.

Entende-se que as políticas nacionais de Assistência Social eficaz que possam barrar o aumento da distância entre as classes ao mesmo tempo em que foque na redução das desigualdades existentes. Mesmo que as PNAS tenham evoluído muito nos últimos vinte anos no país, ainda é preciso garantir que as lacunas hoje existentes na legislação sejam usadas para diminuir ou burlar os direitos dos sujeitos quanto às medidas protetivas.

Uma dessas medidas são os Programas de Transferência de Renda que, mesmo não sanando por completo as desigualdades, eles se apresentam como uma ótima ferramenta para amenizar e solucionar temporariamente as dificuldades da população que se encontra em situação de extrema pobreza. No entanto, os PTR não são vistos com bons olhos por toda a sociedade que, pela tendência capitalista, consagra o capital como maior bem a qualquer custo.

O curioso disso tudo é que as instituições envolvidas (Estado, família e mercado) vivem em situação de completa interdependência e parece ilógico não promover as necessidades daqueles que nos mantêm vivos.

5 CONCLUSÃO

A chamada Revolução Industrial não trouxe consigo somente a oportunidade de desenvolvimento dos países; trouxe também uma nova modalidade de economia pautada no capital e com uma grande capacidade de fomentar a desigualdade social. Não se pode negar que o capitalismo tenha sido um meio eficiente, para alguns, de revolucionar a produção e de gerar riquezas. O principal problema desse sistema foi acender a desigualdade social na mesma proporção que era capaz de gerar riquezas. Enquanto alguns acumulavam fortuna e poder, a maior parte da população não contava com o mínimo necessário para a manutenção das necessidades básicas da família. Essa disparidade social gerou uma grande revolta na classe operária que, insatisfeita, começou a se organizar para tentar mudar as o novo ordenamento social resultante do sistema capitalista.

Nesse movimento de tentar reestabelecer o equilíbrio social, emergiu o *Welfare State*, que para algumas correntes teóricas seria resultado natural do sistema capitalista, enquanto outras seria o resultado do impacto da organização dos trabalhadores e movimentos sociais. Independente das razões do surgimento do *Welfare State*, hoje a literatura considera que a construção do Estado de Bem-Estar é necessária, não apenas para a prevenção dos problemas sociais, mas também como uma forma de atender as premissas de direito dos cidadãos estabelecidos em acordos internacionais ao longo da história. Como o Estado de Bem-Estar somente é possível por meio de implantações de políticas públicas voltadas para a área social, cabe ao Estado ser o agente promotor das medidas protetivas para a população. As políticas públicas são consideradas as melhores ferramentas para atender as demandas sociais e reduzir/eliminar os problemas as problemáticas sociais. Ao longo desta investigação percebeu-se que o principal elemento da questão social está na incapacidade dos indivíduos sanar suas necessidades básicas, forçando o Estado a intervir de forma positiva. No Brasil, foco deste estudo, pudemos perceber não há um consenso sobre o modelo de Bem-Estar implementado, no entanto suas políticas públicas, principalmente aquelas de cunho, parecem aportar elementos dos diversos modelos propostos por Esping-Andersen (1991), resultando em um mix, intercalando políticas universais e focalizadas, como a Política Nacional de Assistência Social e o Bolsa Família.

Baseado na relevância acadêmico e social desse tema, o presente estudo teve como principal objetivo a análise da Política

Nacional de Assistência Social do Brasil e do Programa Bolsa Família, enquanto instrumento protagonista da proteção social brasileira e como os seus resultados influenciam diretamente na efetivação de um modelo próprio de Bem-Estar. Os resultados demonstraram de certa forma que houve uma evolução positiva das políticas sociais em nosso país nos últimos trinta anos. Mesmo que essa evolução possa parecer lenta, a análise histórica da Assistência Social brasileira, quando comparada a outros países em desenvolvimento se mostra no caminho da universalização.

Após observar os objetivos da PNAS e seus desenhos atuais, podemos ressaltar que a política é focada no enfrentamento da pobreza e mediante seus objetivos elege a família como central nas suas ações. Dentro da PNAS, o Programa de Transferência de Renda é considerado como uma das mais importantes políticas de promoção e proteção social. Verificou-se que a Assistência Social do Brasil no pós 1988 implementou-se de forma desordenada, com ações pontuais e não planejadas. Essa desordem ficou muito clara nos anos 2000 com a implantação de variadas modalidades de benefícios (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, entre outros), mas sem um instrumento eficaz de controle.

Quanto ao Programa Bolsa Família, os resultados apontaram que esta política é atualmente a mais importante ferramenta de assistência social brasileira no combate a fome e a miséria. No entanto, não se deve pensar no PBF como uma medida na qual não se finda a problemática social do país. Muito pelo contrário, o PBF foi/é um importante elemento estatal para combater, as desigualdades sociais que ainda hoje são latentes em nosso país, no entanto precisa expandir sua cobertura a todos os níveis da população, independente de orçamento e recortes de classe. Tanto a PNAS quanto PBF, apesar de focalizados, possuem tendências universalizadoras buscando, mesmo com todos os desafios orçamentários, atender o maior número de indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidades diversas, sejam elas a fome ou violências aos direitos humanos.

Destacamos ainda a forte interação dos diversos níveis da administração pública, que por meio do CadÚnico buscam otimizar os serviços prestados, profissionalizando e transformando as políticas sociais brasileiras em um modelo para os países em vias de desenvolvimento. No entanto, mesmo com políticas assertivas, a assistência social do Brasil, precisa passar por um novo debate nacional que a coloque como centro das relações sociais, como por exemplo,

garantindo um orçamento mínimo delegado por lei, ou então maior controle para que políticas como PBF não sejam usadas para angariar votos em períodos eleitorais.

Entretanto é preocupante o atual momento vivido pelas políticas públicas em nosso país, considerando que a nível global existe uma lógica de direitos sociais versus acumulação, pois as superestruturas (jurídica, política, ideológica) que estão estabelecendo uma redução brusca dos direitos sociais para favorecer a perversa lógica de riqueza de poucos. Nesse contexto está se instalando a Nova Ordem Mundial, que para muitas pessoas era apenas uma teoria da conspiração, mas nitidamente essa Nova Ordem Mundial, abarca consigo um projeto societário do sistema capitalista que se fundamenta e da condições para a hegemonia do modelo de acumulação (financeirizado, globalizado, neoliberal), intitulado de uma Nova Direita, principalmente nos países da América Latina.

Essa Nova Direita (ultraconservadora), que tem como interseções ideologias que são contra a equidade social, a universalização dos direitos sociais e principalmente a Proteção Social. Enfim tudo que foi construído a duras penas no que tange a Política Pública de Assistência Social está sendo ameaçado pela política de austeridade em prol do neoliberalismo do livre comercio, do individualismo e da proteção social mínima. Defendendo um Estado autoritário, que resgata os valores tradicionais, tais como a família patriarcal, propriedade privada, patriotismo, os bons costumes e moral atacando diretamente as pessoas em vulnerabilidade, as camadas mais pobres, imigrantes, negros e mulheres.

Por fim, sugerimos que estudos posteriores se debrucem sobre outras problemáticas que não conseguimos abarcar neste estudo, como, por exemplo, investigações sobre o perfil pormenorizado dos beneficiários do PBF; quais os impactos de gênero do PBF no cotidiano das mulheres das camadas populares urbanas; além de pesquisas que busquem ouvir os beneficiários e suas relações com as condicionalidades.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ismael Gonçalves. **(Re)construindo a maternidade: as políticas públicas materno-infantis brasileiras e suas implicações na Região Carbonífera Catarinense (1920-1960)**. Tese (Doutorado) Curitiba: UFPR, 2014.

ALVES, Ismael Gonçalves. Da caridade ao Welfare State: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais. São Paulo: **Ciência e Cultura**, v.67, n.1, 0. 52-55, Jan/Mar 2015.

ANDRADE, Fabrício Fontes. Desfamiliarização das Políticas Sociais na América Latina: Uma breve análise dos sistemas de proteção social na região. **Barbarói**. Santa Cruz do Sul, n. 31, ago./dez. 2009.

ANDRADE, Iraci de. **Perspectiva Territorial na Política de Assistência Social**. Território, territorialidades e estratégias de desenvolvimento regional / Rosana Maria Badalotti, Dunia Comerlato, organizadoras. Passo Fundo: Ed. IMED, 2016.

ARAÚJO, Fábio Resende de; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; SOUZA, Fabia Jaiany Viana de; SANTOS, Diego Fiel; SANTANA, Murilo Barreto Santana. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(2):367-393, mar./abr. 2015.

ARAÚJO, María Caridad; BUITRÓN, Paula Suárez. **Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Evolución y Desafíos**. NOTA TÉCNICA - IDB-TN-601. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud, 2013, 44p.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas**. Campinas: Unicamp, 1995.

ÁVILA, Patrícia Brito de. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento: investigando o processo de formulação da política de descentralização do planejamento na Bahia (2003-2005)**. Revista NAU Social - v.7, n.12, p. 99-114 Maio/Nov 2016.

BARÁIBAR, Ximena. **Avance Insuficiente**: el caso del Ingreso Ciudadano en el Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (UdelaR). Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 13, n. 2, p. 161-171, jul./dez. 2009.

BARDACH, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica**. México: Porrúa, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. 1925- B341c. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual** / Zygmunt Bauman; tradução Plínio Dentzien. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?** (Dissertação), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense (UFF), 97p. 2011.

BRAGA, Alcione Maria Silva; GALHARDO, Maria Rita da Silva; ALVES, Neiva de Menezes; BORELLI, Priscilla dos Santos Peixoto; TEIXEIRA, Renata Silva. **Movimentos sociais e serviço social**. Publicado em 09 de julho de 2009. Disponível em: <<http://sesorran.blogspot.com.br/2009/07/o-presente-trabalho-tem-como-objetivo.html>>. Acesso em: 13 nov 2017.

BRANDÃO, André; PEREIRA, Rita; DALT, Salete da. **Programa Bolsa Família**: percepções no cotidiano da escola. Política e Trabalho, Fortaleza, n. 38, p. 215-232, abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa alimentação saudável: bolsa-alimentação** / Ministério da Saúde, Secretaria Executiva. – 1. ed. – Brasília: 2002. 72 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Secretaria Nacional de Assistência Social – Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Coordenação-Geral de Serviços de Vigilância Social Departamento de Gestão do SUAS, 2013, 56p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, Novembro de 2005, 175p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, Novembro de 2005, 175p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos** – Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>

. Acesso em: dez 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Acesso em: 29 out 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14)

[2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14)>. Acesso em: out 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016**. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências.

Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm)

[2018/2016/decreto/D8794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm)>. Acesso em: 05 out 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 1.535, de 15 de abril de 1977**. Altera o Capítulo IV do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, relativo a Férias, e dá outras providências. Disponível:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1535.htm>.

Acesso em: out 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: out 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 06 out 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 05 out 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 05 out 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012**. Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112722.htm>. Acesso em: 12 abr 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: out 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112722.htm>. Acesso em: 12 abr 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>. Acesso em: 12 abr 2018.

BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes; PASTOR, Márcia. A trajetória de construção do SUAS: um estudo em pequenos municípios do norte do Paraná. **O Social em Questão** - Ano XVII - nº 30 – 2013, p. 353-372.

BUARQUE, Cristovam. **Bolsa-Escola: História Teoria e Utopia**. Brasília: Thesaurus, 2012.

BUENO, Marina. As condicionalidades do Programa Bolsa família: O avesso da cidadania. **Lugar Comum** (UFRJ), v. 1, nº 29, 2009, p. 33-46.

CAETANO, Marcelo A. **Previdência social e distribuição regional da renda**. (Texto para discussão n. 1318). Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Programa Bolsa Família: tipos de benefícios** (2018). Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 14 mar 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição: PEC 241/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: nov 2017.

CAMPINAS (SP). **Lei nº 8261 de 06 de janeiro de 1995**. Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco. Disponível em: <<https://cm-campinas.jusbrasil.com.br/legislacao/337310/lei-8261-95>>. Acesso em: nov 2017.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. In: **Avaliação de Políticas Públicas /**

Lígia Mori Madeira (Org.) – Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 254 p. (Capacidade Estatal e Democracia), 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de; SÁTYRO, Natália; RIBEIRO, José Aparecido Carlos; SOAES, Sergei. **Desafios Para a Inclusão Produtiva das Famílias Vulneráveis: Uma Análise Exploratória.** TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1486. Brasília: IPEA, 2010.

CECCHINI, Simone; LEIVA, Alicia Ximena; MADARIAGA, Aldo; TRUCCO, Daniela. **Desafios de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua.** CEPAL-ASDI. Santiago, Chile: Nações Unidas, 2009.

CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS RIO DE JANEIRO (UNIC-Rio). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** UNIC / Rio / 005 - Agosto 2009. Disponível: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: nov 2017.

COBO, Bárbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios.** São Paulo: Cortez, 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama Social de América Latina 2013:** documento informativo. Série: Panorama Social da América Latina, Santiago: 2013, 46p.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Conferências Nacionais:** Conferências realizadas. 1995. Disponível: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>. Acesso em: nov 2017.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução CNAS nº 19, de 24 de novembro de 2016.** Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Disponível: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/crianca_feliz/CNAS_2016_019_24112016_Institui_Programa_Primeira_Infancia_SUAS.pdf>. Acesso em: 06 jan 2017.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução nº 40, de 16 de fevereiro de 2006** – DOU 23/02/2006. Publica as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social. Disponível em: <
<http://sistemas.fecam.org.br/SUAS/resolucoesCNAS/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CNAS%20N%C2%B0%2040%20DE%2016%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202006.pdf>>. Acesso em: 08 nov 2017.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Qual é o papel do direito e do jurista na Assistência Social:** in Direito e Assistência Social. Brasília: Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome - MDS, 2014.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira Silva e; RAICHELIS, Raquel. **A política nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.** In: _____ (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

CRICIÚMA. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017.** Organizador Ismael de Córdova. Prefeitura Municipal de Criciúma, 2013, 76p.

DANELLI JUNIOR, César Augusto. O Modelo Alemão de Seguridade Social: Evolução Histórica A Partir De Bismarck. **RIDB**, Ano 2, nº 14, 2013.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas.** In: Caderno de Pesquisa n. 08. Campinas: Unicamp/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 1993.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Welfare State* **Dicionário de Políticas Públicas** 2ª ed. In: GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. Dicionário de Políticas Públicas 2ª ed. São Paulo: Unesp; Fundap, 2015. p. 1028-1038.

ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundations of postindustrial economies**. New York: Oxford University Press, 1999.

ESPING-ANDERSEN, G. **Why we need a new Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. São Paulo: Lua Nova, n. 24, p. 85-116, Setembro de 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Los tres mundos del Estado del Bien-estar**. Valencia: Alfons el Magnamim, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. **Why we need a new Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

EUZÉBIOS FILHO, Antonio. **Sobre ideologias e programas de transferência de renda no Brasil**. *Psicologia & Sociedade*, 28(2), 257-266, 2016.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS (FECAM). **Estrutura dos Serviços Socioassistenciais**: Organograma. 2016.

FERRONATO, Vivian Freitas Olivieri. **A Importância da Família na Formação Social do Adolescente**. *Rev. Educ.*, v.18, n.24, p.3-9, 2015.

FIORI, José Luís. **Estado de bem-estar social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: Physis, v. 7, n. 2, p. 129-147, Dezembro de 1997.

FISCHLOWITZ, Estanislau. **Proteção Social à Família**. Rio de Janeiro: FGV, 1963.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Capítulo II Modalidades de transição e padrões de incorporação de demandas sociais. [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994. 252 p.

FRAGA, Luana dos Santos; PAULI, Rita Inês; VIEIRA, Kelmara Mendes. **Programa bolsa família**: o acompanhamento das

condicionalidades. Revista do CEPE. Santa Cruz do Sul, n. 42, p. 151-166, jul./dez. 2015.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRAS, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GOLBERT, Laura. Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina. **Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias**. CEPAL, 16 y 17 de octubre - Buenos Aires: 2006, 15p.

GOMES, Cláudia Maria Costa; MOURA, Emanuelle Galdino de Oliveira; MÉLO, Jéssica Maria de Souza; CRUZ, Maria da Conceição da Silva. **Desemprego, pobreza e transferência de renda**. XIII Jornada do Trabalho: A irreformabilidade do capital e os conflitos territoriais no limiar do século XXI. Os novos desafios da Geografia do Trabalho. Presidente Prudente (SP) de 09 a 12 de outubro de 2012.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e Welfare State**: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Revista de Administração Pública V.40 N.2 , p. 201-236, Mar/Abr 2006.

GUEIROS, Dalva Azevedo; SANTOS, Thais Felipe Silva dos. **Matricialidade sociofamiliar**: compromisso da política de Assistência Social e direito da família. Revista Serviço Social & Saúde, Campinas, v. X, n. 12, p. 73-97, Dez 2011.

GUERRA, Yolanda; ORTIZ, Fátima da Silva Grave; VALENTE, Joana; FIALHO, Nádia. **O Debate Contemporâneo da “Questão Social”**. Universidade Federal Do Maranhão (UFMA). III Jornada Internacional De Políticas Públicas: Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

HELAL, Diogo Henrique; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. **Burocracia e inserção social**: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. Sociologias [online]. 2010, vol.12, n.25, pp.312-340.

HENRIQUES, L. S. Social- Democracia. In: GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas 2ª ed.** São Paulo: Unesp; Fundap, 2015. p. 950-952.

INATITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População desocupada cresce, mas a tendência de redução da desigualdade se mantém. 2015**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/9638-pnad-2014-populacao-desocupada-cresce-mas-tendencia-de-reducao-da-desigualdade-se-mantem.html>>. Acesso em: 29 out 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Criciúma, Santa Catarina**: Parâmetro, 2010. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/criciuma/panorama>>. Acesso em: 08 nov 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 11,8% no trimestre encerrado em dezembro e a média de 2017 fecha em 12,7%**. 31/01/2018 | Última Atualização: 10/04/2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/19756-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-11-8-no-trimestre-encerrado-em-dezembro-e-a-media-de-2017-fecha-em-12-7.html>>. Acesso em: 02 abr 2018.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania /

organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: IPEA, 2013. 494 p.

JARDIM, Maria Aparecida Chaves; CAMPOS, Ricardo Luiz Sapia de. **Construção social dos mercados e a crítica da Ciência Econômica.** REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Araraquara, v. 4, n. 2, jan/jul. 2012.

JESUS, Andréa Cristina Santos de. **A pobreza e sua inserção na agenda pública brasileira.** Universidade Federal Do Maranhão (UFMA). III Jornada Internacional De Políticas Públicas: Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. **A ditadura civil-militar de 1964:** os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 122, p. 275-293, abr./jun. 2015.

LARRAÑAGA, Osvaldo; CONTRERAS, Dante; CABEZAS, Gustavo. **Políticas Contra la Pobreza:** de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Uqbar, Santiago, 2015, 32p.

LEITE, Leandro Henrique De Araújo. **Assistência Social E Desenvolvimento Local:** Uma análise com enfoque territorial na associação de moradores da Vila Santo Eugênio. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica Dom Bosco Pró-Reitoria De Pesquisa e Pós-Graduação Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local. Campo Grande – MS 2013.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Políticas sociais e modelos de bem-estar social:** fragilidades do caso brasileiro. Saúde Debate | rio de Janeiro, v. 40, n. especial, dez, p. 87-97, 2016.

LOUGON, Amanda Nascimento; CRUZ, Mariana Frizheiro da S.; SANTOS, Priscilla Assumpção dos. **O território e a política de Assistência Social.** Universidade Federal Do Maranhão (UFMA). III Jornada Internacional De Políticas Públicas: Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

LOUREIRO, André Oliveira Ferreira. **Uma análise da pobreza no ceara a partir dos dados do CadÚnico**. Nota Técnica 27- Governo do Estado do Ceará Secretaria do Planejamento e Gestão, IPECE 27, 2007.

LYRA, Daniel Henrique de Sousa; FRANÇA, Vladimir da Rocha. **O Conceito Jurídico de Desenvolvimento na Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico: A Universalização do Acesso Através do Controle Social**. [Constituição E Garantia De Direitos] vol. 4, N. 1, 2011.

MARSHALL, T. H. Ciudadanía y clase social. In: **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**. N° 79. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997. p 297-344.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATA, Catherine; HERNÁNDEZ, Karla. Evaluación de impacto de la implementación de transferencias monetarias condicionadas para educación secundaria en Costa Rica (Avancemos). **Ciencias Económicas**. 33-N°1: 2015, P. 09-35.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, Nov 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Programa Bolsa Família: O que é?** Publicado em 01/07/2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 10 jan 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Cadastro único: o que é e para que serve**. Publicado em 02/07/2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: 02 abr 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Cadastro único: O que é e para que serve**. Publicado em 02/07/2015. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe%20154.pdf>. Acesso em: 08 mar 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Matriz de Informação Social**. Secretaria de avaliação e Gestão da Informação (SAGI), 2017. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/calculo-do-valor-1>>. Acesso em: jan 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Matriz de Informação Social (MI Social)**. Secretaria de avaliação e Gestão da Informação (SAGI), 2016 e 2017. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php>. Acesso em: jan 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Programa Bolsa Família: Condicionalidades**. Publicado em 27/07/2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>>. Acesso em: 14 mar 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Programa Bolsa Família: Cálculo do valor**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/calculo-do-valor-1>>. Acesso em: jan 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Relatório de Programas e Ações do MDS**. Equipamentos do SUAS. 2017. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php?codigo=420460#equipamentossuas>>. Acesso em: 08 fev 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Tabulador de Informações do CadÚnico (TabCad)**. Secretaria de avaliação e Gestão da Informação (SAGI), 2016 e 2017. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/sobre_tabcad.php>. Acesso em: jan 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (MDS). **Famílias do Programa Auxílio-Gás terão os benefícios financeiros encerrados em 31 de dezembro de 2008**.

Boletim nº 154, de 02 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe%20154.pdf>. Acesso em: 08 mar 2018.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Família, Gênero e Assistência**. CFESS - O Trabalho do Assistente Social no SUAS. Brasília, p. 108-117, 2011.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

MOLINA, Maria Lorena Molina; Jiménez, Yessenia Fallas. **Transferencias monetárias condicionadas en Costa Rica**: el caso del Programa Avancemos. Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 13, n. 2, p. 219-229 jul./dez. 2009.

MONTEIRO, Washington de Barros. SILVA, Regina Beatriz Travares da. **Curso de Direito Civil**, 39ª ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2009, v 2, p1.

NASCIMENTO, Paula Fonseca do; MELAZZO, Everaldo Santos. **Território**: conceito estratégico na Assistência Social. SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 16, N.1, P. 66-88, jul./dez. 2013.

NEFFA, Julio César. **El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD)**: Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Vol. II, 2009.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista (The fiscal crisis of the state)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 264 p.

OLIVEIRA, Helder Canal. Estado corporativo e construção da cidadania na “Era Vargas” (1930-1945). **Sociologia**, Vol. 5, Nº 2, 2011.

ORTIZ, Lúcio Rangel Alves; CAMARGO, Regina Aparecida Leite. **Breve histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família**. II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e

Desenvolvimento Social (II SIPPEDES), de 20 a 22 de setembro, UNESP – Franca: 2016.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um Resumo do Percurso Brasileiro Recente na Busca da Superação da Pobreza Extrema**. International Policy – Centre for Inclusive Growth, novembro, 2013.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social No Capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. (Tese), Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS. Universidade de Brasília – UnB, 307p., 2013.

PETRINI, Giancarlo; DIAS, Marcelo Couto. **Família no debate cultural e político contemporâneo**. 1º Ed. São Paulo: Edções Loyola, v. 1, 2013.

PINTO, Mario. **Estado e Sociedade: Estado Arbitrário, ou Estado Subsidiário?** Revista Interdisciplinar sobre o Desenvolvimento Humano n.º 1, Outubro 2010.

RIBEIRÃO PRETO (SP). **Lei nº 7.188, de 28 de setembro de 1995**. Instituiu o programa de garantia de renda familiar mínima e deu outras providências. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?jsessionid=27fe74c9486b7dafca49780a7203?leiImpressao=9628>>. Acesso em: nov 2017.

RISSATO, Denise; MARTINS, Fernando José; ALMEIDA, Janaína Aparecida de Mattos Almeida. **Políticas públicas compensatórias: uma discussão preliminar**. Anais do 5º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais. De 09 a 11 de outubro, Unioseste – Cascavel, 2011.

ROSSI, Camila. **Os impactos dos programas condicionais de transferência de renda na oferta de trabalho dos jovens nem-nem**. Dissertação (Mestrado). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba: 2017, 76p.

SANSON, César. **A produção biopolítica é constitutiva ao capitalismo cognitivo**. Liinc em Revista, v.5, n.2, setembro, Rio de Janeiro, p.206-214, 2009.

SANTOS (SP). **Lei nº 2138, de 29 de setembro de 2003**. Reformula o programa instituído através da Lei nº 1416, de 4 de outubro de 1995 e altera a denominação para "Programa Nossa Família". Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2003/214/2138/lei-ordinaria-n-2138-2003-reformula-o-programa-instituido-atraves-da-lei-n-1416-de-4-de-outubro-de-1995-e-altera-a-denominacao-para-programa-nossa-familia>>. Acesso em: nov 2017.

SANTOS, Ivaldo. **Da gênese à crise do Estado de bem-estar**. Cronos, Natal-RN, v. 5/6, n. 1/2, p. 289-308, jan./dez. 2004/2005.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In **Políticas Públicas: Coletânea** – SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) – Brasília: ENAP, 2v. 2006.

SARTORI, Elisiane; GARCIA, Carlos Henrique Menezes. **Políticas compensatórias versus emancipatórias: desafios para implementação de programas de geração de renda às famílias em situação de risco**. RAP — Rio de Janeiro 46(2):425-52, mar./abr. 2012.

SCHIMIDT, João Pedro. **Para entender políticas públicas: aspectos conceituais metodológicos**. REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos**, tomo 8. Edunisc, Santa Cruz do Sul:, p. 2307-2333, 2008.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “desordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991**. Institui o Programa De Garantia De Renda Mínima-PGRM e da outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1270>>. Acesso em: nov 2017.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 55, de 2016** - Emenda Nº - CCJ (Substitutiva). Altera a Constituição Federal, para estabelecer regras e princípios com o objetivo de retomar o crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais e dá outras providências. PEC 55/00058, 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: nov 2017.

SENNA, Mônica de Castro Maia; BRANDÃO, André Augusto; DA DALT, Salete. **Programa Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades na área de saúde**. Serv. Soc. Soc ., São Paulo, n. 125, p. 148-166, jan./abr. 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE MINAS GERAIS (SEBRAE-MG). **Políticas Públicas: conceitos e práticas / supervisão** por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.

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

SOUSA, Maria Maglinalda Figueiredo De; NUNES, Ana Beatriz Lima Monteiro Nunes; SOUSA, Margemeire Figueiredo de; SOUSA, Mirelly Figueiredo de Sousa; ALVES, Cicero Charlison Renan. **A assistência social como política pública de direito: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais**. IV Jornada internacional de Políticas Públicas. De 20 a 23 de agosto de 2013, UFMA, São Luis (MA), 2013.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros**. Estudos Avançados, 11 (30), 1997.

UGÁ, Maria Alcía Dominguez. **Crise Econômica e Políticas Sociais: Elementos para Discussão**. Cadernos de Saúde Pública, RJ, 5(3): 305-335, jul/set/ 1989.

VARGAS, G. **Discurso pronunciado pelo Exmo. Presidente da República Sr. Getúlio Vargas, Chefe do Governo Provisório, na**

manifestação que lhe foi feita pelas classes trabalhadoras, em 29 de Outubro de 1932. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1932.

XIMENES, Daniel de Aquino; AGATTE, Juliana Picoli. **A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família:** uma experiência intersetorial e federativa. Inc. Soc., Brasília, DF, v. 5 n. 1, p.11-19, jul./dez. 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social.** São Paulo, Cortez Editora, 6ª Ed. 2007.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. **O princípio da desmercantilização nas políticas sociais.** Caderno CRH, Salvador, v. 22, n. 56, p. 345-358, Maio/Ago. 2009.