



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA-UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES-CCHLA.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**PROTEÇÕES E DESPROTEÇÕES DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM OLHAR A PARTIR DO TERRITÓRIO RURAL
DO SERTÃO PARAÍBANO.**

ALINE FERREIRA DE SOUZA SILVA

João Pessoa -PB

2015

ALINE FERREIRA DE SOUZA SILVA

**PROTEÇÕES E DESPROTEÇÕES DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM OLHAR A PARTIR DO TERRITÓRIO RURAL
DO SERTÃO PARAÍBANO.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Serviço
Social da Universidade Federal da
Paraíba, como requisito à obtenção do
grau de mestre em Serviço Social, sob
orientação da Professora Dra. Marinalva
de Sousa Conserva.

João Pessoa -PB

2015

S586p Silva, Aline Ferreira de Souza.
Proteções e desproteções de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família: um olhar a partir do território rural do sertão paraibano / Aline Ferreira de Souza Silva.- João Pessoa, 2015.
131f. : il.
Orientadora: Marinalva de Sousa Conserva
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHL
1. Serviço social. 2. Proteção social. 3. Política de assistência social. 4. Segurança de renda. 5. Programa Bolsa Família.

UFPB/BC

CDU: 36(043)

**PROTEÇÕES E DESPROTEÇÕES DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM OLHAR A PARTIR DO TERRITÓRIO RURAL
DO SERTÃO PARAÍBANO.**

ALINE FERREIRA DE SOUZA SILVA

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Marinalva de Sousa Conserva

Orientadora - UFPB

Profª. Drª. Maria de Lourdes Soares

Examinador Interno - UFPB

Profº. Drº. Marcelo Gallo

Universidade Estadual de São Paulo Júlio de Mesquita Filho- UNESP

Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

A gratidão é um ato de reconhecimento do apoio do outro diante de um benefício concedido. É um sentimento que nos faz retribuir aqueles que de alguma forma marcam nossas vidas, pode até se expressar em palavras, mas se traduz em atitudes sinceras e de afeto. Assim, não poderia deixar de AGRADECER por tudo e a todos que contribuíam para a realização de mais uma etapa que considero significativa em minha vida.

A Deus, minha Segurança e Fortaleza.

Ao meu amado marido Matheus Vinícius pelo apoio e incentivo de sempre. Pelo amor que me dedica todos os dias em atitudes e gestos que acalentam meu coração e me impulsiona superar as dificuldades. Sem ele não seria possível chegar até aqui.

Aos meus queridos pais. Ao meu pai José Martins, que não mediu esforços para que esse sonho fosse concretizado. A minha mãe Doralice, sertaneja forte e guerreira. Pelo exemplo que são de honestidade, simplicidade e dedicação.

As minhas amadas Irmãs Adriana e Ângela, meus cunhados e cunhada-amiga e sogros queridos pela força e incentivo para não desistir.

A Prof.^a Dra. Marinalva de Sousa Conserva, minha orientadora, cuja competência intelectual contribuiu na elaboração desse estudo dissertativo. Agradeço por abrir caminhos que me possibilitou a busca de novos conhecimentos no campo acadêmico.

Ao Professor Marcelo Gallo, pelas grandes contribuições neste estudo, pelo empenho e dedicação na transmissão do conhecimento, tem toda a minha admiração. Como também, a Prof.^a. Dr.^a. Maria de Lourdes pela colaboração na Banca de apresentação dessa dissertação e aprendizado compartilhado ao longo do curso.

A todos que fazem parte do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Políticas Sociais (NEPPS) por todo o apoio, pelo compartilhar do conhecimento, pelas amizades, companheirismo, gestos de carinho e torcida na conclusão desse trabalho. Em especial à companheira de profissão Waleska Ramalho, pelo incentivo, colaboração e motivação.

Aos Professores do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB que contribuíram para o desenvolvimento do pensamento crítico e amadurecimento do conhecimento no campo acadêmico.

As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que residem na zona rural de Princesa Isabel-PB, que abriram as portas de sua casa e de sua vida para participarem da Pesquisa que deu sustentação para esse estudo.

A todos os amigos que estiveram sempre na torcida e compreenderam minhas ausências nesse período de estudo. Em especial gostaria de agradecer a Mestre em Serviço Social Thatiana Nogueira e a Mestre em Letras Júlia Costa, amigas maravilhosas que acreditaram e me incentivaram para o ingresso no Mestrado.

A amiga Carla Mousinho, Wanessa Pereira, Klênia Barbosa; Antonia Furtado; Vírginia, Anna Clara e ao amigo Severino, pela dedicação, paciência e pela amizade que transpõe as paredes do campo acadêmico. Pelo sentimento de Irmandade que nos une, pelas palavras de ânimo, consolo e pelas alegrias e tristezas compartilhadas.

***“A condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera”
(Aldaíza Sposati).***

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar as condições de vida e de proteção social das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família residentes em território rural do município de Princesa Isabel- Sertão da Paraíba. Inicialmente, o trabalho apresenta o cenário dos sistemas de proteção social no âmbito internacional e a construção do sistema de proteção social brasileira com ênfase na Seguridade Social e na política pública de Assistência Social. Discute a proteção social sob a hegemonia das políticas de transferência de renda a segurança de renda afiançada pela Política de Assistência Social nesse contexto, bem como, apresenta o desenho, avanços e limites do principal Programa de Transferência de Renda brasileiro: Bolsa Família. Com foco nas famílias beneficiárias do PBF, apresentamos sob o olhar dessas, as situações de proteção/desproteção que vivenciam em seu território.

Palavras chave: Proteção Social; Política de Assistência Social; Segurança de Renda; Bolsa Família.

ABSTRACT

This study aims to analyze the living conditions and social protection of the beneficiary families of the Bolsa Família Programme in rural area county of Princesa Isabel - backlands of Paraíba. Initially, this search presents the scenario of social protection systems in the international arena and the construction of the Brazilian social protection system with emphasis on social security and public policy of social assistance. Discusses social protection under the hegemony of income security income transfer policies secured by the Social Assistance Policy in this context as well, it presents the design, progress and limits of the main Brazilian Cash Transfer Programmes: Bolsa Família Programme. Focusing on the BFP beneficiary families, we present under the gaze of those situations social protection/defenselessness who experience in their territory.

Keywords: Social Protection; Social Welfare Policy; Income Security; Bolsa Familia Programme.

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 01. Seguranças Afiançadas pela Política de Assistência Social.

Diagrama 02. Programas de Transferência de Renda no Brasil.

Diagrama 03. Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Diagrama 04. Total de Famílias Beneficiárias e Valores Repassados

Diagrama 05. Motivos da Interrupção nos Estudos

LISTA DE SIGLAS

BAL – Bolsa Alimentação

BES - Bolsa Escola

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BVG – Benefício Variável à Gestante

BVJ – Benefício Variável Jovem

BVN – Benefício Variável Nutriz

BSP – Benefício para a Superação da Extrema Pobreza

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNAS – Conselho Nacional da Assistência Social

CRAS - Centros de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EUA – Estados Unidos da América

FNAS- Fundo Nacional de Assistência Social

FUNRURAL – Fundo de Apoio ao Trabalhador Rural

IAPS – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEME – Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NEPPS – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais

NOB – Norma Operacional Básica

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAIF – Programa de Atenção Integral a Família

PB - Paraíba

PBF- Programa Bolsa Família

PCA – Programa Cartão Alimentação

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PROCAD – Programa de Cooperação Acadêmica

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PTR – Programa de Transferência de Renda

RGA – Região Geoadministrativa

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SAGI- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Casa da Farinha (Área Rural - Princesa Isabel)

Figura 02. Casas com Cisternas – Sítio Lagoa de São João

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01.Sexo dos Responsáveis (PBF)

Gráfico 02.Faixa Etária dos Responsáveis (PBF)

Gráfico 03.Quantidade de Filhos por Moradia

Gráfico 04.Escolaridade dos Responsáveis (PBF)

Gráfico 05.Situação Ocupacional dos Responsáveis (PBF)

Gráfico 06.Renda Familiar X Benefícios do PBF

Gráfico 07.Condições de Moradia

Gráfico 08.Tipo de Moradia

Gráfico 09.Fatores de Mudanças na Condição de Vida das Famílias Beneficiárias

Gráfico 10.Fatores de Desproteção Familiar

Gráfico 11.O que sente mais falta no sítio onde mora.

Gráfico 12. Interrupção nos Estudos

LISTA DE QUADROS

Quadro 01. Tipologias de Regimes no Welfare State.

Quadro 02. Descrição dos Programas de 2ª Geração

Quadro 03. Tipos de Benefícios Financeiros Agregados ao Programa Bolsa Família

Quadro 04. Quantidade de Famílias Beneficiárias do PBF- BRASIL/REGIÕES

Quadro 05. Caracterização do Questionário - Pesquisa Proteção Social de Famílias (PB)

LISTA DE TABELAS

Tabela 01. Dados sobre Evolução do Programa Bolsa Família

Tabela 02. Condições de Moradia/Serviços

Tabela 03. Auxílios Financeiros

Tabela 04. Acesso aos Serviços Socioassistenciais.

LISTA DE MAPAS

Mapa 01. Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba

Mapa 02. Municípios da Décima Primeira Região Geoadministrativa

Mapa 03. Equipamentos da Assistência Social na 11^a RGA

ANEXOS

ANEXO 01. Roteiro das questões utilizadas da Pesquisa Proteção Social de Famílias -PB.

ANEXO 02. Declaração de Livre Esclarecimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
 CAPÍTULO 1. A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	23
1.1 Sistemas de Proteção Social no Cenário Internacional.....	25
1.2 A Proteção Social no Contexto Brasileiro.....	34
1.2.1 As Políticas de Proteção Social e a Seguridade à Brasileira.....	41
1.3 A Política Pública de Assistência Social: o olhar da Proteção Social.....	45
1.3.1 O Território como fator de Proteção Social: o onde faz a diferença.....	51
1.3.2 A Política de Assistência Social e as Seguranças Sociais.....	53
 CAPÍTULO 2. A PROTEÇÃO SOCIAL SOB A HEGEMONIA DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	56
2.1. A Segurança de Renda no âmbito da Proteção Social Brasileira.....	57
2.2. As Políticas de Proteção de Renda e o Programa Bolsa Família.....	61
2.2.1 O Programa Bolsa Família e suas Dimensões.....	70
2.2.2. O Direito versus Condicionais: a concessão dos benefícios em debate.....	78
 CAPÍTULO 3. A PERCEPÇÃO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: PROTEÇÕES E DESPROTEÇÕES EM TERRITÓRIO RURAL	82
3.1. Aspectos Socioterritoriais do Município de Princesa Isabel – “Princesa do Sertão Paraibano”.....	84
3.2. A Pesquisa “Proteção Social de Famílias - PB” no Município de Princesa Isabel /PB – Os caminhos metodológicos	89
3.3. Resultado da Pesquisa e Análise dos Dados.....	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS.....	121
ANEXOS.....	126

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo discutir a percepção de proteção social a partir do olhar das famílias beneficiárias do Programa de Transferência de Renda (PTR) Bolsa Família no Município de Princesa Isabel, alto sertão da Paraíba.

A opção por esta discussão teve sua origem a partir da experiência vivenciada na participação na Pesquisa *Proteção Social de Famílias-PB* desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Social (NEPPS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), coordenada pela Professora Dra. Marinalva de Sousa Conserva. Portanto, se apresenta como fruto dos estudos desenvolvidos por este núcleo vinculado ao Projeto de Cooperação Acadêmica Casadinho/PROCAD¹.

A referida pesquisa teve por objetivo central a realização de estudo das condições de proteção social a partir do território rural e urbano em que vivem famílias beneficiárias de benefícios de transferência renda, em específico pelo Programa Bolsa Família e ainda a presença do Benefício de Prestação Continuada no Estado da Paraíba.

Entendemos a importância dessa Pesquisa para o âmbito acadêmico e gestão das políticas públicas no que diz respeito à observação, percepção, indagações e constatações sobre a realidade das famílias beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda no Estado da Paraíba – PBF e BPC. Assim, abre possibilidades de transcender o universo das teorias e compreender as singularidades, vicissitudes e similitudes do cenário real que as famílias vivenciam. Pois, é exatamente “a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo” (MINAYO, 2013, p. 16).

Portanto, a participação na pesquisa “Proteção Social de Famílias- PB” possibilitou observações e questionamentos que despertou a necessidade de desenvolver um estudo que evidenciasse do ponto de vista das famílias as necessidades de proteção vivenciadas no território em que vivem. O olhar da família tornou-se, portanto, o ponto de partida para o direcionamento de ações protetivas.

O acompanhamento em *lócus* da pesquisa também propiciou uma maior aproximação com a realidade das famílias. O Município de Princesa Isabel, território

¹ O Projeto Casadinho PROCAD desenvolve-se a partir de parceria firmada com a PPGSS/UFPB e PEPG - SSO/PUC-SP. Edital 06/20011MCTI/CNPq/MC/CAPES. Projeto CNPq Nº 552248/2001-8/ Assistência Social e Transferência de Renda: Interações no Território da Proteção Social.

de análise do nosso estudo dissertativo, possui particularidades que merece nossa atenção, seja por deter a menor participação no PIB estadual e a maior proporção de domicílios em condição de extrema pobreza na Região Geoadministrativa que está inserido (IDEME 2011), ou até mesmo por possuir uma história de luta pelo território, onde se revelam as proteções/desproteções das famílias que ali habitam e se relacionam.

Outro fator relevante para nós, foi à opção em discutir a proteção social sob olhar das famílias beneficiárias do PBF que vivem em **território rural** do Município de Princesa Isabel. Pesquisas que trazem essa dimensão são diferenciadas das que comumente centralizam-se seus estudos nas áreas urbanas.

As famílias que vivem em áreas rurais têm aspectos bem mais singulares, visto que a perspectiva de proteção é diferenciada por diversas feições da vida cotidiana, principalmente no que diz respeito à dificuldade de acesso à renda e aos serviços públicos, que demandam para o poder estatal medidas efetivas, condizentes com as particularidades territoriais e condições de vida dessa população. A Política de Assistência Social tem um importante papel nessa direção, já que propõe a segurança de renda às famílias como um direito socioassistencial a ser afeiçoado a quem dela necessitar.

Nesse cenário, os Programas de Transferência de renda são considerados um importante mecanismo de combate à pobreza/extrema pobreza no país, contudo, se apresentam repletos de desafios para contribuírem na proteção social das famílias e se estabelecerem na perspectiva de direito social. O Programa Bolsa Família se expressa nesse contexto enquanto maior Programa Condicionado de Transferência de Renda sendo considerado “eixo da proteção social” brasileira.

A partir dessas considerações iniciais, apontamos os objetivos que norteiam nosso estudo dissertativo:

- **Objetivo Geral:** discutir a percepção de proteção social a partir do olhar e das condições de vida das famílias beneficiárias do Programa de Transferência de Renda – Programa Bolsa Família - residentes em território rural do Município de Princesa Isabel, localizado no sertão paraibano.

- **Objetivos específicos:**

- Traçar o perfil das famílias beneficiárias do PBF do referido território;
- Elencar fatores de proteção/desproteção na vida das famílias beneficiárias do PBF;
- Investigar em que medida o Programa Bolsa Família contribui para a proteção social das famílias;
- Contribuir para o debate sobre a segurança de renda, tendo em vista a importância deste para proteção social das famílias.

Diante desses objetivos, algumas questões se tornaram essenciais para o debate. Sejam estas:

- Para as famílias assistidas pelo PBF, o significado de “sentir-se protegida” está para além da segurança de renda?
- Quais as situações de proteção/desproteção que incidem sobre as famílias beneficiárias pelo PBF?
- Qual a importância do Programa Bolsa Família para a proteção das famílias beneficiárias?

No que se refere ao processo metodológico da Pesquisa realizada, o caminho para definição da amostra iniciou-se a partir de um estudo dos municípios pelas 14 Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba, identificando as similitudes e discrepâncias entre estes. Adotou-se por referência os parâmetros da Política Nacional de Assistência Social que caracteriza os municípios brasileiros por porte populacional.

Assim, a pesquisa foi aplicada em 33 municípios das 14 Regiões Geoadministrativas do Estado. O universo de 502 mil famílias domiciliadas no estado da Paraíba, foi configurado em uma amostra com o total de 2.095 famílias beneficiárias, do qual 160 famílias seriam receptoras do BPC – Idoso e deficiência, e 1935 famílias com o benefício do Bolsa família.

Na 11ª RGA do Estado da Paraíba, a amostra foi de 3% do total de beneficiários com aplicação em 1 Município – Princesa Isabel, considerado pela PNAS como Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 hab). Nele, foram aplicados 70 questionários

às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (residentes em território rural) e 05 questionários às famílias beneficiárias pelo BPC.

Entretanto, em nosso estudo dissertativo, optamos por analisar os dados que se limitam aos questionários aplicados as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família residentes no território rural do Município de Princesa Isabel (PB), com foco nos blocos no questionário que retratam as seguintes dimensões: caracterização do responsável pelo benefício; caracterização da família; vínculo com a casa em que mora; vínculo com o trabalho; acesso a cobertura dos serviços públicos; vínculo com o bairro/sítio onde mora; percepção da capacidade de proteção social da família; vínculos associativos/societários.

Essa dissertação está estruturada da seguinte maneira:

O Capítulo inicial que segue esta introdução, **A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**, apresenta o cenário internacional dos sistemas de proteção social e suas evoluções ao longo do tempo. Em seguida, descreve o contexto histórico em constituição das Políticas de Proteção Social e a Seguridade brasileira, com ênfase na Política de Assistência Social.

O segundo capítulo - **A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E A HEGEMONIA DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**, traz a discussão sobre o direito a segurança de renda no âmbito da Política Nacional de Assistência Social a partir da hegemonia das políticas de transferência de renda no contexto atual das políticas de Estado. Dessa forma, contextualiza e expõe o desenho institucional do considerado maior Programa de Transferência de Renda no país (PBF), dentre avanços e limitações que os envolvem.

Por fim, o terceiro capítulo - **A PERCEPÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: PROTECOES E DESPROTECOES EM TERRITORIO RURAL**. Este, apresenta as condições de proteção vivenciada pelas famílias beneficiárias do referido Programa. O estudo analítico inicia-se com a caracterização socioterritorial do Município de Princesa Isabel – PB e expõe os aspectos metodológico da Pesquisa “Proteção Social de Famílias –PB”, da qual os dados foram utilizados para as análises contida nesse trabalho afim de alcançar os objetivos propostos.

CAPÍTULO 1

A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Capítulo 1

A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Os estudos sobre a construção de um Sistema Brasileiro de Proteção Social tem sido um dos temas mais debatidos nas últimas décadas do século XX, principalmente, a partir da Constituição Federal de 1988. Trata-se, portanto, da história recente das políticas de proteção de Estado. As abordagens nesse campo temático, tanto no âmbito acadêmico como em termos de organismos nacionais e internacionais trazem diferentes e heterogêneas perspectivas. Em meio a convergências e divergências entre os estudiosos que exploram esse tema, nenhum deles poderia negar a sua relevância diante do quadro de desigualdades socioeconômicas e de reprodução da pobreza que vivenciamos, fruto das contradições do modelo de desenvolvimento de produção do capital.

Esse capítulo apresenta o cenário que corroborou para a complexa construção de um modelo de Proteção Social no Brasil a partir do desenvolvimento de políticas sociais que se constituem pano de fundo para a discussão acerca das políticas de transferência de renda. Entendemos que, é no espaço do sistema de proteção social brasileiro que tais políticas se afirmam repletas de desafios para se estabelecerem na perspectiva do direito.

Convém, portanto, iniciarmos nossa reflexão compreendendo como se desenvolveu os sistemas de proteção social e o papel imprescindível que o Estado assume historicamente na sociedade enquanto ator principal na regulação de direitos por intermédios das políticas públicas. Assim, mergulharemos no processo histórico que contemplou o cenário internacional dos sistemas de proteção social, como os regimes do *Welfare State*, caracterizando-os na égide de pensamentos e visões que lhes deram sustentação e fôlego para subsistirem sob o comando do capital.

Trazemos para o debate as consequências das proposições neoliberais estabelecidas que incidiram sobre os sistemas de proteção social e trouxeram a insegurança em todos os campos da vida. Não seria de outra forma que poderíamos compreender hoje os moldes que se apresenta a proteção social brasileira devido às repercussões e condicionantes históricos que influenciaram esse campo.

1.1. Sistemas de Proteção Social no Cenário Internacional

O desenvolvimento do capitalismo trouxe para o mundo ocidental diversas implicações que incidiram sobre todos os aspectos da vida humana. Intrínseco a sua expansão, a emergência da Questão Social² aponta para a necessidade de medidas estatais na proteção social dos cidadãos. No entanto, as responsabilidades sociais públicas assumidas a partir da vivência desse modelo ideológico - consubstanciado na apropriação da riqueza - distanciavam-se do campo da garantia de direitos e estabeleciam-se eminentemente sob uma perspectiva punitiva e de ordenamento social.

Nos séculos XVII e XVIII, nas sociedades pré-industriais, visualizamos as restritas ações públicas às necessidades sociais e a forte relação estabelecida entre a “assistência social”³ e o mercado de trabalho, sendo a assistência prestada compreendida sob a ótica do favor, do amparo social.

Nos sistemas de proteção social europeu, temos a criação de algumas leis que se sustentavam sob essa relação de benemerência, onde o trabalho aparecia como principal fio condutor para que se gerasse algum auxílio ao trabalhador, ainda que mínimo. Destacava-se nesse contexto, as Leis Inglesas Pow Law (Lei dos Pobres - 1601); a Lei de Domicílio (1662) e a Speenhamland Act (de 1795), que se constituíam formas de regulação da pobreza com função de controle sobre o trabalho. Conforme as autoras Behring; Boschetti essas legislações estabeleciam distinção entre os pobres “merecedores” e “não merecedores”:

[...] pobres “merecedores” (aqueles comprovadamente incapazes de trabalhar e alguns adultos capazes considerados pela moral da época como pobres merecedores, em geral nobres empobrecidos) e pobres “não merecedores” (todos que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa). Aos primeiros, merecedores de “auxílio”, era assegurado algum tipo de assistência, minimalista e restritiva, sustentada em um pretense dever moral e cristão de ajuda, ou seja, não se sustentavam na perspectiva do direito (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 49).

² Compreendida por CARVALHO e IAMAMOTO enquanto “[...] as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (2008, p. 77).

³ Nesse contexto o termo “assistência social” não era associado ao entendimento que configura uma política pública de direito, mas sim, estabelecia-se sob uma perspectiva caritativa.

Dentre estas leis, a lei inglesa *Speenhamland Law* (1795) se destacava como “primeiro programa de transferência de renda conhecido na Europa Industrial” (Monnerat;Senna;Schotz; Magalhães; Burlandy, 2007). Diferenciava-se das demais até então sob vigência na Inglaterra, pois era menos repressora e a assistência prestada era direcionada aos que estavam ou não inseridos no mercado formal de trabalho, que se enquadrassem em um determinado patamar de rendimento. Ela instituiu o recebimento de um abono financeiro, em complementação aos salários e o seu valor estava baseado no preço do pão (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A *Speenhamland Law* passou a ser revogada em 1834, sendo substituída pela nova roupagem dada a Lei dos Pobres - *Poor Amendment Act*- (Nova Lei dos Pobres), baseada numa política social liberal que resgatava as velhas práticas repressoras. De fato, ela “representou um verdadeiro ato abolicionista para a emergente economia de mercado, pois libertava das rédeas do protecionismo estatal” (PEREIRA, 2011, p.70).

Como resultado do estabelecimento dessa nova lei, muitas mudanças aconteceram e incidiram principalmente sobre os pobres, – que se encontravam desempregados, mas eram considerados capazes de trabalhar – oprimidos pelas medidas impostas. Cobo (2012) nos afirma que essa mudança tornou esta lei extremamente seletiva e estigmatizante:

O alívio da pobreza para aqueles capazes de trabalhar passou a ser de montante extremamente reduzido e administrado de forma a tornar a vida dos beneficiários pior que a dos trabalhadores (princípio da menor elegibilidade), inclusive exigindo que os beneficiários residissem nas *workhouses* (lugar onde as pessoas incapazes de prover sua subsistência poderiam morar e trabalhar), mesmo que isso implicasse na separação das famílias. [...] a Lei de 1834 tinha como elemento central reduzir a demanda por benefícios tornando os beneficiários indesejáveis e estigmatizantes na sociedade britânica (COBO, p. 40, 2012).

As reformas propostas por essa Lei, significou, portanto, um duro golpe nos tímidos avanços sociais já acrescentados as últimas legislações que tratavam da pobreza (PEREIRA, 2011, p. 75), o que impedia que esta fosse considerada em suas múltiplas dimensões e ocultava as verdadeiras causas que promovia a sua existência.

Comumente, a Lei dos Pobres associavam pobreza a questão da “vagabundagem” e desordem social. Eram considerados “vagabundos” os que se apresentavam “inválidos” para o trabalho, renegando ao pobre o direito à assistência. Castel (2005, p.14), afirma que o caso da vagabundagem foi considerado a grande

Questão Social das sociedades pré-industriais europeias, o que mobilizou medidas repressivas para acabar com a ameaça de insegurança cotidiana que os vagabundos representavam, eles eram os personagens principais nesse contexto de privações de direitos.

Nesse cenário o enfrentamento à pobreza e à miséria se dava a partir de medidas públicas repressoras que se afirmavam em violações do que hoje consideramos direitos humanos e sociais. Os abonos financeiros concebidos até então, foram totalmente repudiados, reforçando a total desproteção pública e retrocedendo a uma visão *moralista da pobreza*⁴, imputando-se ao indivíduo a culpa pela condição social que se encontrava.

Com o advento da Revolução Industrial (fim do século XVIII e em meados do século XIX), temos mudanças profundas nas condições de vida dos trabalhadores. Nas grandes fábricas, a massa operária vivenciava situações degradantes, estavam submetidos a longas e duras jornadas de trabalho e ganhavam baixos salários pelo trabalho prestado. Mulheres e crianças também vendiam sua força de trabalho nos espaços fabris, exercendo trabalhos pesados e ganhavam menos ainda. Os que não pertenciam ao mercado de trabalho foram lançados a sua própria sorte longe de qualquer proteção:

Se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança os pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social (BEHRING; BOSCHETTI, p.51, 2007).

Nesse contexto de Revolução Industrial, onde a condição de vida da classe trabalhadora é precarizada e a força de trabalho super explorada, que se verificava a mobilização e reivindicação dessa classe. A intervenção pública, por sua vez, só vem a ocorrer mediante essa forte pressão popular frente as duras marcas das expressões da questão social que viviam.

O pauperismo se apresentou como um fenômeno que se alastrou entre as massas dos trabalhadores requerendo do poder público, a introdução de medidas de proteção diante do cenário caótico em que estes vivenciavam. Começa-se, portanto,

⁴ Termo utilizado por Monnerat; Senna; Schottz; Magalhães; Burlandy (2007).

a surgirem questionamentos acerca do papel do Estado e a luta de classes intensificava-se sob a resistência das ideias já disseminadas pelo pensamento Liberal.

O Predomínio da corrente Liberal (ou Liberalismo) ocorreu entre os séculos XIX e meados do século XX e teve os pensadores como David Ricardo e Adam Smith como os grandes defensores desse modelo econômico que se ancorou em princípios do individualismo e introduziu a ideia de que seria a partir do “funcionamento livre e ilimitado do mercado que se asseguraria o bem-estar” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 56).

Nessa interpretação, o Estado só deveria intervir para suprir ou corrigir alguns “desajustes” indiciados pelo sistema econômico. Isso significa que a sua atuação se dava como recurso em última instância, no entanto, sempre na perspectiva de atender as exigências do capital, visando o lucro e a acumulação do capital.

No âmbito social, o Estado Liberal concebia a miséria como sendo natural e assegurava o mínimo possível de assistência, desenvolvendo ações restritivas, paliativas e relegadas à responsabilidade social e a caridade privada, que se fundamentava em princípios de bondade e solidariedade humana:

[...] A política social deve se um paliativo. Como na perspectiva liberal, a miséria é insolúvel e alguns indivíduos (crianças, idosos e deficientes) não têm condições de competir no mercado de trabalho, ao Estado cabe apenas assegurar assistência mínima a esses segmentos, como um paliativo. A pobreza, para os liberais, deve ser minorada pela caridade privada (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 62).

Dessa forma, percebemos que as prerrogativas assumidas a partir da defesa dos ideais pautados sob o Estado Liberal demonstraram claramente a integração aos anseios capitalistas que estavam imbuídos em suas intervenções.

O enfraquecimento do liberalismo vem a ocorrer principalmente com a vivência de crises cíclicas, com destaque para a crise econômica de 1929⁵, que pôs em questão a eficiência das bases de sustentação econômica a partir do estabelecimento do ideário liberal. Por outro lado, contribuiu para abrandar os princípios liberais, a forte mobilização do movimento operário (que se expandia rapidamente), representado

⁵ A crise foi também conhecida como “Grande Depressão”. Tratava-se de uma crise econômica que provocou uma forte recessão nesse campo acarretando com efeitos devastadores. No contexto histórico em que se estabeleceu a crise de 1929 temos as inflexões advindas com a Primeira Guerra Mundial, sobretudo no que diz respeito a queda da importação de produtos dos EUA para a Europa.

pela classe trabalhadora, que conseguiu assegurar importantes direitos diante da pressão exercida sobre o Estado liberal.

Esse pano de fundo deu sustentação para o estabelecimento de um *Estado Social*. A proposta para a saída para as crises direcionava a necessidade da intervenção do Estado no campo econômico por meio de um planejamento para que as condições de acumulação capitalista sejam restabelecidas (COUTO, 2010, p. 65).

Essa ideia foi criada e defendida pelo economista John Maynard Keynes que não acreditava na autorregulação do capitalismo, mas sim, defendia um real equilíbrio entre oferta e procura que dependeria da intervenção do Estado:

Keynes argumentava que tal equilíbrio somente seria assegurado se um agente externo ao mercado regulasse variáveis-chaves do processo econômico. Esse *agente* seria o Estado (a máxima autoridade pública) e, as *variáveis*, a “propensão do consumo” e o “incentivo ao investimento”, de acordo com a seguinte lógica: o Estado teria o dever (e não somente a opção) de intervir na economia a fim de garantir um alto nível de “demanda agregada” (conjunto de gastos dos consumidores, investidores e do poder público) por intermédio de medidas macroeconômicas, que incluiriam o aumento da quantidade da moeda, a repartição de rendas e o investimento público suplementar (PEREIRA, 2011, p. 91).

Sabemos, pois, que tais medidas não romperam de fato com os ideais mercadológicos, mas sobrevieram como uma forma de controlar a economia - a partir do pleno emprego – a fim de evitar com isso novas crises e sustentar as demandas do capital. Isso contribuiu, inclusive, para apaziguar os ânimos entre as classes, evitando as divisões e tensões sociais. Porém, apesar das críticas correntes à lógica que deu sustentabilidade ao Keynesianismo, é importante salientarmos que tais medidas se traduziram em mudanças que tiveram desdobramentos significativos para o campo da proteção social.

Para a história das políticas sociais, - parte do sistema de proteção social – importantes inovações ocorreram nesse período de interferência do Estado nos assuntos econômicos, principalmente em alguns países europeus. Como resultado, a experiência do *Welfare State* (Estado de bem-estar-social) que passou a vigorar no momento de pós- Segunda Guerra Mundial concebeu uma nova roupagem para o sistema de proteção social do século XIX.

Ele é considerado por muitos autores um divisor de águas no campo da proteção social, quando nos deparamos com as formas precedentes de proteção que

o Estado operava no período Pré-Industrial, pautada em medidas coercitivas e repressivas.

O termo *Welfare State* teve sua origem na Inglaterra e se configurou como um modelo de intervenção estatal que regulou os sistemas de proteção social em países de capitalismo avançado, a partir de medidas que propiciaram políticas de pleno emprego, a concessão de serviços sociais e benefícios, assegurando aos cidadãos melhorias nas condições de vida. Ao mesmo tempo, preservou a lógica de produção do capital, demonstrando seu caráter contraditório:

Seu surgimento, [...], está relacionado a demandas por maior igualdade e reconhecimento de direitos sociais e segurança econômica, concomitantemente com demandas do capital de se manter reciclado e preservado (PEREIRA, 2011, p. 87).

Nessa direção, Pereira (2011) inspirada em Roche (1992) aponta três marcos orientadores que guiou o *Welfare State*, sejam estes: o receituário keynesiano de regulação econômica e social; as postulações do Relatório de Beveridge sobre a Seguridade Social; e a teoria da cidadania de Marshall (1940). Cada um desses marcos possui um eixo específico que, conforme a autora foram às colunas mestras (teórica, políticas e ideológicas) modernas do *Welfare State* e de suas políticas, que são: o pleno emprego (representado por Keynes); seguridade econômica e de existência (Beveridge) e direitos de cidadania (Marshall).

Exposto como um dos instrumentos fundamentais para *Welfare State*, o Relatório de Beveridge (1942) propôs uma série de mudanças no sistema de proteção social da Grã-Bretanha a partir da implementação do sistema de Seguridade Social. Inovações foram apontadas nesse sentido, principalmente pela abolição dos testes de meio no âmbito da assistência social, bem como, por situar a política social no âmbito do direito. Já a teoria de Marshall expõem a cidadania a partir de grupos de direitos que se desenvolveram em épocas diferentes: os civis; os políticos; e os sociais.

Apesar dos ganhos indicados com o estabelecimento de um Estado de Bem Estar Social, pensadores apoiados em argumentos marxistas alertam para as contradições impostas pelo seu funcionamento, onde este “responde aos interesses das classes dominantes quanto à acumulação de capital, mas é pressionado a

responder, também, a necessidades sociais e ampliar o acesso a direitos” (SILVA, 2010a, p.61).

É importante também aqui ressaltarmos que há outras designações, “que nem sempre se referem ao mesmo fenômeno e não podem ser tratadas como sinônimos de *Welfare State*” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 96). Isso significa que existiu uma heterogeneidade nos tipos de Estados de Bem-Estar Social, alguns com alcance mais universalizantes, outros com características mais residuais.

Sobre os modelos de bem-estar social europeu, Suplicy (2013) destaca em seu livro - *Renda Básica de Cidadania: a saída é pela porta* - a percepção de Philippe Van Parijs sobre a evolução dos três modelos, que os considera como: bismarckiano, beveridgiano e o painiano. Foram modelos inspirados a partir de iniciativas de Otton Von Bismarck, William Henry Beveridge e Thomas Paine, figuras que contribuíram fortemente para a formatação dos modelos de proteção europeus.

De acordo com a visão de Parijs, no modelo bismarckiano os trabalhadores são obrigados a renunciar a parte de seus recursos para instituir um fundo que seria utilizado para cobrir os gastos com a atenção à saúde, prover uma renda quando não puderem trabalhar, por diversos motivos que se apresentam como riscos para o não exercício do trabalho (Idem, p. 122).

Já no modelo beveridgiano, todos os titulares de rendimentos primários, do capital ou do trabalho, abdicam obrigatoriamente a parte de sua renda para instituir um fundo que proverá a todos os membros da sociedade de um nível mínimo de recursos, seja porque não são capazes de atender a esse mínimo por seus próprios meios ou por não encontrar um emprego cuja remuneração seja suficiente (p.122).

Por fim, no modelo painiano, os titulares de rendimentos são obrigados a renunciar a parte destes para instituir um fundo que sirva para pagar incondicionalmente uma renda uniforme a todos os membros da sociedade (p.122).

Na percepção de Esping Andersen (1991; p.101), antes de termos a pretensão de especificarmos teoricamente o *Welfare State*, precisamos entender que ele não pode ser compreendido apenas em termos de direitos sociais e garantias. Para, além disso, o autor afirma que antes de qualquer apreciação é necessário considerar de que forma as medidas estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Isso, porque esse tipo de Estado não foi vivenciado de forma similar nos contextos internacionais diante desse entrelaçamento, sofreu

variações que não estão linearmente distribuídas, mas estão agrupadas em tipos de regimes como indicamos a seguir:

Quadro 1: Tipologias de Regimes no *Welfare State*

Regimes	Países	Características
Liberal	EUA, Canadá, Austrália	Predomina a assistência aos comprovadamente pobres; as regras para a habilitação aos benefícios são restritas e muitas vezes associadas ao estigma, os benefícios são tipicamente modestos.
Conservador	Áustria, França, Itália, Alemanha	Fortemente corporativistas; os direitos estavam ligados à classe e ao status; o Estado só interfere quando a capacidade da família servir aos seus membros se exaure (princípio da subsidiariedade).
Social-Democrata	Países Escandinavos (Suécia, Dinamarca, Finlândia, Noruega)	Prevalência de princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais. Buscou-se um <i>Welfare State</i> que promovesse a igualdade como os melhores padrões de qualidade.

Fonte: Elaborado a partir da Classificação e caracterização extraída da análise de Esping - Andersen (1991).

Sob o modelo **Liberal**, predominava-se um regime residual e seletivo de políticas sociais, onde as intervenções estatais eram justificadas para suprir as insuficiências do mercado (SILVA, 2010a, p. 67), ou seja, existia por parte do Estado o mínimo de Proteção social concedida. Nessa direção, o autor aponta para duas formas de estímulo ao mercado: *Passivo*, pela limitação dos serviços sociais, forçando o retorno ao trabalho. *Ativo*, pelas medidas em favor do seguro privado (Idem).

No segundo tipo de regime (**Conservador**), a assistência concedida a partir da oferta dos benefícios dependia de trabalho, renda e contribuição prévia compulsória (SILVA, 2010a, p.67). Conforme este autor, o modelo possui um viés meritocrático, uma vez que os benefícios eram vinculados às categorias de trabalhadores e variavam de acordo com a inserção na estrutura ocupacional, capacidade de organização e pressão. Esse regime foi estabelecido nas políticas bismarckianas, instaurando-se a partir dos seguros sociais implementados no governo de Otton Von Bismarck.

Já o modelo **Social-democrata** diferenciava-se dos demais pela perspectiva universalizante e redistributiva que incorporava. Nessa direção, o direito do trabalho possuía a mesma importância, ou status que o direito de proteção à renda (ESPING-ANDERSEN; 1991 p. 110).

As autoras Behring e Boschetti (2007, p. 100), apesar de apontarem que os limites metodológicos de análise utilizados por Esping-Andersen acabam por engessar os países em supostos modelos, afirmam que o estudo revela a importância da expansão das políticas sociais e demonstram que essa expansão não seguiu o mesmo padrão de desenvolvimento em todos os países capitalistas.

No fim dos anos de 1960, esse modelo de gestão começa a perder força. Surge o questionamento acerca da capacidade de gestão do Estado, sua forma de regulação do âmbito econômico, sua eficácia no trato com os gastos sociais e vivencia-se um período de forte recessão econômica no mundo inteiro. Estes, dentre outros elementos configurou o cenário que corroborou para o enfraquecimento das bases do Estado de Bem-Estar-Social.

No campo social, as políticas sociais assumem “uma nova configuração sob o comando do ideário liberal agora revisitado e denominado neoliberal” (PEREIRA, 2011, p. 98). Intensifica-se nesse contexto a discussão sobre os programas de renda mínima no debate das políticas sociais e da proteção social.

Diante dos acontecimentos descritos, compreendemos a relevância de conhecermos as fases e características que perduraram durante todo esse cenário histórico dos vários sistemas de proteção social para entendermos suas inflexões sobre os países da América Latina, onde “as políticas sociais foram sendo incorporadas de forma fragmentada e setorial” (SPOSATI, 2011, p. 105). Em especial o Brasil, que apesar de não ter vivenciado um Estado de Bem-Estar-Social, sofreu

fortes influências e teve suas primeiras experiências de transferência de renda bem mais tardiamente.

1.2. A Proteção Social no Contexto Brasileiro

Até fins do século XIX, o modelo de assistência brasileira voltada aos mais pobres baseava-se na prática de ajuda por intermédio da religião, e mais especificamente da Igreja Católica, que mediante as contradições e desigualdades existentes, ganha status de principal provedora de assistência aos mais necessitados.

Esse cenário, fez com que por longo tempo se estabelecesse no país um modelo caritativo de assistência social pautada nesses valores. Yazbek (2012) nos afirma que nesse período a Igreja por meio de suas irmandades recolhiam esmolas dos mais ricos e distribuía aos pobres. Vivia-se um mix de assistência e repressão. Dessa forma, a autora sinaliza que “[...] a esmola foi à primeira modalidade de assistência social aos pobres no Brasil colônia, seguida da criação de instituição asilares e tutelares” (Idem, pág.295).

Temos como exemplo, a instauração das Santas Casas de Misericórdia, que foram criadas para dar assistência hospitalar aos pobres e a posterior expande-se a partir da prestação de novos serviços voltados para órfãos, viúvas, inválidos, dentre outros que viviam em condição de privação. A pobreza passa a ser encarada por diferentes formas, inclusive sendo combatida através de práticas sanitárias/higienistas.

A configuração de um sistema de proteção social no país só veio estabelecer-se superando essa perspectiva na história da seguridade social brasileira a partir do século XX, ainda com características bastante restritivas de alto clientelismo, e patrimonialismo. Aflora-se o debate sobre a questão social, que passa a ser apreendida num status político. Anterior a esse período, as ações destinadas ao “enfrentamento” desta eram assim regidas por medidas de cunho assistencialista, de base religiosa ou vindas da caridade privada conforme já sinalizamos.

As marcas históricas que delimitam a proteção social brasileira são indícios de fortes influências dos ideais internacionais, conforme as transformações econômicas, políticas e sociais que incidiram no mundo inteiro. As experiências internacionais, com

a vivência de um Estado de Bem-Estar Social serviram para nortear o nosso sistema de proteção social, porém a estrutura que se adotou no Brasil esteve longe da essência que residiu o campo da proteção social nos países desenvolvidos, que garantiu padrões mínimos de renda, educação, saúde e a assistência a todos os cidadãos sob uma lógica concentrada mais precisamente no âmbito do direito.

Dessa forma, a estrutura alicerçada para a construção e consolidação dos sistemas de proteção social nos países desenvolvidos permitiu uma atuação fortemente interventiva do Estado frente às crises econômicas. Países que experienciaram o *Welfare State*, garantiram aos cidadãos pelo menos três coisas: “um mínimo de renda [...]; segurança social [...] e oferta, sem distinção de classe e status, de serviços sociais básicos” (PEREIRA, 2011, p. 38).

No Brasil, país genuinamente subdesenvolvido, a formação de um sistema de proteção percebido por esta lógica se estabelece bem tardiamente e evidencia uma série de desafios para a implementação de benefícios e políticas que integram esse campo.

Como parte desse sistema de proteção social, as políticas sociais brasileiras ganham forma e força e se colocam como medidas do Estado a partir de estratégias no combate às expressões da questão social. Mas não só. Elas se apresentam como resposta às problemáticas sociais existentes no atendimento as necessidades básicas do cidadão, entretanto, respondem a interesses contraditórios e diversos, como afirma Yazbek:

[...] a Política social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação a sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem (YAZBEK, 2005, p.4).

Como veremos mais adiante, elas são fundamentais em toda sua existência para harmonizar as tensões entre classes sociais por um lado, e por outro tendenciar ao favorecimento econômico em detrimento do social.

A instituição do sistema de proteção social brasileiro “nasce com o processo de industrialização / urbanização e a constatação de vulnerabilidades e inseguranças que se estendiam de acordo com as relações de trabalho assalariadas” (JACOUD, 2009, p.58). De acordo com a referida autora, devido às alterações no campo do trabalho e

as precárias condições e desproteções vivenciadas nesse período, os riscos se tornaram eminentes e pressionaram o Estado a responder aos danos com medidas de enfrentamento a partir da concessão de serviços e benefícios.

Após a crise de 1929 mediante a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, as consequências declinam sobre o cenário social e econômico em escala mundial. O Brasil, que tinha sua economia fundamentalmente cultivada pela produção e exportação de café, sofre abalos e desgastes nesse campo, sobretudo, com a Revolução de 30 que pôs fim a República Velha.

Nesse instante, abre-se espaço para a diversificação da economia e investimentos em outros produtos (antes centralizado pela oligarquia cafeeira), marcando o início de agenda modernizadora no país. Para as autoras Behring e Boschetti, “[...] foi sem dúvida um movimento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil” (2007, p. 105).

Assim, o país entra na década de 1930 vivenciando um momento de transição de um país eminentemente agroexportador para um de economia urbano-industrial. Mudanças significativas ocorrem nesse processo, onde o Estado assume um papel fundamental na condução dos assuntos econômicos, mais precisamente no processo de acumulação produtiva.

Conforme Sartori (2012) alguns fatores contribuíram para a forte atuação do Estado e a incorporação das políticas sociais nesse cenário, sejam estes:

[...] a ruptura com o Estado Oligárquico, a industrialização e a crescente urbanização em fase de gestação, o acirramento do processo de assalariamento iniciado com a abolição tardia da escravidão, a ampliação da classe média mais consciente politicamente e o enfraquecimento do sindicato devido à própria atuação do Estado (SARTORI, 2012, p. 26).

O Brasil passava, portanto, por um período de fortes mudanças. A história demonstra que por longos anos instituiu-se no Brasil um sistema de proteção social baseado no *seguro social*. Ocorria que “[...] os pobres (urbanos e rurais) eram excluídos em razão dos seus vínculos instáveis e precários como o mercado de trabalho” (COBO, 2012, p.136). Dessa forma, a cidadania passa a ser sujeita a uma condição: a vinculação com o mercado formal de trabalho.

Os que atendiam a esse critério ocupavam uma posição de privilégio e poderiam ser assistidos pelos benefícios sociais ainda que em outro patamar de

proteção e mediante antecipadas contribuições. Estes de certo, teriam acesso às políticas sociais e eram reconhecidos como cidadãos. É o que Santos (1979) designa de “*cidadania regulada*” e Werneck Vianna (2000, p.141) concebe como “ação discriminatória exercida pelo Estado na identificação dos cidadãos”.

Como sabemos, essa conjuntura é vivenciada no governo do presidente populista Getúlio Vargas (1930-1945). Foi no período de seu governo que há a incorporação de políticas sociais e ganha ênfase a legislação social trabalhista com foco em diversas áreas: saúde, previdência, educação, dentre outras.

A perspectiva era de se estabelecer um Estado Social em consonância com as medidas que ocorriam no cenário internacional, porém, constatamos que o desenvolvimento das ações estatais foi restrito e incompleto, não se comparando às experiências Keynesianista-fordista no capitalismo central (BEHRING; BOSHETTI, 2007).

As legislações que foram criadas nesse governo tinham o intuito de apaziguar as relações diante da luta de classes e conflitos sociais existentes. A perspectiva era de “proteger” o trabalhador, tenho dito “preservar” a força de trabalho para gerar mais produtividade e lucro. Percebemos com isso que a política de Vargas “centrou-se na tentativa de organizar as relações entre capital e trabalho” (COUTO, 2010, p. 95).

O momento era de grande euforia dos trabalhadores que reivindicavam por melhores condições de vida e trabalho, já que viviam em condições *espoliadoras*⁶. Tais condições revelavam o desenho frágil das políticas sociais até então diante das fragilidades e medidas ínfimas de proteção.

No auge do movimento operário, expandem-se no âmbito da previdência social os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que assistiam exclusivamente categorias de trabalho formal com atuação na cobertura de riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, morte, invalidez, doença) e norteavam-se pela lógica contributiva do seguro (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 106).

Como marcos importantes nessa conjuntura histórica temos: a criação do Ministério de Trabalho, Indústria e Comércio (1930) e o surgimento da Carteira de Trabalho; promulgação do Código de Menores (1932); Regulamentação do trabalho

⁶Deriva do termo espoliação, comumente utilizado por Marx (1975) para descrever a situação precária vivenciada pelos trabalhadores fabril, a forma como estes estavam subjugados aos seus patrões e a lógica do sistema capitalista em requerer lucro por meio da exploração da força de trabalho dos seus empregados.

feminino (1932); a consolidação das Leis Trabalhistas – CLT (1937); a criação da Legião Brasileira de Assistência Social – LBA (1942); a unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS (1960); criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (1970); cobertura por riscos de trabalho (1967); extensão da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais – FUNRURAL, e as empregadas domésticas; criação da Renda Mensal Vitalícia⁷ (1974); concessão de pensões, aposentadorias e auxílios (doença, maternidade).

Em relação ao campo da saúde, sabemos que até os anos de 1930 não se tinha definida uma política específica que atuasse no cuidado e atenção à saúde da população brasileira. A atuação do Estado nesse campo inicia-se a partir de então, sob dois eixos: “a saúde pública e a medicina previdenciárias ligadas aos IAPs, para as categorias que tinham acesso a eles” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 107).

Já na assistência social, concretiza-se como um marco histórico a criação em 1942 da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Coordenada pela primeira-dama Darci Vargas, a LBA tinha a função de assistir às famílias dos soldados brasileiros que lutaram na Segunda Guerra Mundial e estabelecia-se a partir de uma lógica bem assistencialista.

Subsiste, nessa conjuntura, uma lógica adotada por um modelo incipiente de proteção que se estabelecia a partir de características do “tipo conservador ou meritocrático-particularista⁸, com fortes marcas corporativistas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios” (DRAIBE, 1993, *apud* COUTO, 2010, p. 96).

Em 1945 se findou o primeiro período de governo presidido por Vargas, pós-queda do Estado Novo e descoberta do Golpe de Estado articulado por ele. Nesse período, o país já se encontrava bem estabelecido em seu desenvolvimento urbano-industrial, apesar de a vocação agrário-exportadora permanecer forte, e com um movimento operário e popular mais maduro (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

7 A Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi instituída pela Lei nº 6.179/74 como benefício previdenciário destinado às pessoas maiores de 70 anos de idade ou inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, em um ou outro caso, não exerciam atividades remuneradas e não auferiam rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo. Além disso, não poderiam ser mantidos por pessoas de quem dependiam, bem como não poderiam ter outro meio de prover o próprio sustento. Informação disponibilizada em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/renda-mensal-vitalicia-rmv>.

⁸ O termo meritocrático-particularista refere-se a um modelo baseado no mérito pessoal de cada indivíduo na responsabilidade de suprir suas necessidades mediante seu trabalho, sua competência e produtividade. Ver DRAIBE; AURELIANO (1988).

O período que compreende os anos de 1946 – 1964 trouxe algumas mudanças significativas que contribuiu para um cenário de democratização no país. A Constituição promulgada em 18 de setembro de 1946 sob o governo do General Eurico Gaspar Dutra, consagrou importantes avanços como: reconhecimento do direito a greve aos trabalhadores; assegurou a liberdade de expressão, dentre outros. No ínterim desse período podemos visualizar ainda intensificação da luta de classes.

Percebemos ainda, conforme Sartori (2012) que no bojo da industrialização e da urbanização houve uma maior intervenção estatal na área de saúde pública com a criação do Ministério da Saúde (1953) e do Departamento Nacional de Endemias Rurais (1956). Em análise desse período, a autora aponta que esse movimento permitiu ao Governo Federal uma forte centralização, o que deixou os estados e municípios com baixo poder de decisão. Assim, apesar das mudanças ocorridas, não houve avanço nas condições de saúde da população nesse período.

Os anos que se seguiram (1969 -1973) apresentaram um cenário favorável para o país em relação ao crescimento econômico, chegando a ser considerados por muitos autores como um período de “Milagre Econômico” diante das turbulências vivenciadas nesse campo anos anteriormente. No campo da proteção, alguns investimentos sociais foram realizados, contudo, tais medidas não foram suficientes para superar as desigualdades sociais e a concentração de renda, como afirma Sartori (2012):

O primeiro impacto de tal crescimento em relação às políticas sociais foi um considerável aumento no nível de investimentos sociais em áreas ditas prioritárias e que transparecesse maiores constrangimentos, ou seja, em setores em que os problemas se tornaram altamente visíveis. Nesse sentido, os resultados imediatos foram bastante positivos em relação aos indicadores sociais. Contudo, não podemos afirmar de forma alguma que as políticas sociais conseguiram corrigir as desigualdades sociais nem tampouco a concentração de renda enraizadas em nosso país (SARTORI, 2012, p. 46).

Sob a vivência do autoritarismo militar nos anos de 1970 e 1980 temos algumas mudanças que ocorreram com o alargamento dos programas e serviços sociais no Brasil. Há certa impressão de que essa expansão se deu como uma forma de compensação pela repressão aberta direcionada aos movimentos sociais e ao movimento sindical (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2012, p.26).

Sabemos que, apesar dos avanços e da ampliação dos direitos sociais resultantes das lutas sociais, as ações intervencionistas do Estado se apresentavam como medidas de controle e domínio, em especial, a classe trabalhadora. As políticas sociais nesse contexto serviram para “incorporar, seletiva e hierarquicamente, o mundo do trabalho organizado à cidadania, diferenciando-o do ‘resto’ da população pobre” (WERNECK VIANNA; p. 151, 2000).

Contudo, em meados da década de 1970, a estratégia de controle social por parte do Estado já não conseguiu deter a mobilização da sociedade civil. Foi nesse momento que se verificou forte eclosão dos movimentos sociais e do chamado “sindicalismo autêntico” (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI; 2012, p.26).

Já na década de 1980 - considerada como “década perdida”- o panorama econômico do país naufragou em crises resultando principalmente na aceleração da inflação, crescimento da dívida externa e déficit público. As tentativas de estabilizar a economia a partir do surgimento de diversos planos (Plano Cruzado/1986, Plano Bresser/1987 e Plano Verão/1989) não obtiveram sucesso. No plano social, além de outras desastrosas consequências, a forte concentração de renda corrobora para o aumento da pobreza no país.

Esses acontecimentos arruinam a ideia de que o crescimento econômico traria o desenvolvimento social, como afirma Cobo (2012, p.139):

Os elevados níveis de pobreza e desigualdade de renda apresentados ao final da década mostram, portanto, a falácia de que o crescimento econômico resolveria os problemas sociais do país e o fracasso dos esquemas de proteção social vigentes, incapazes de assegurar níveis mínimos de sobrevivência, principalmente ao grande contingente de marginalizados e excluídos do mercado formal de trabalho [...].

A pobreza foi então agravada pelas condições impostas pelo modelo econômico adotado nessa conjuntura que longe de combater a concentração de renda acentuaram a desigualdade e acarretaram em consequências devastadoras.

As lutas se intensificam diante das novas demandas surgidas a partir desse cenário. Fruto da eclosão dos movimentos sociais e marco na história da democracia do país, a Constituição de 1988 e a inserção das Políticas de Proteção Social no Sistema de Seguridade Brasileira Social. Seguridade esta, que “supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram,

reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais” (YAZBEK, 2005, p. 3), como veremos a seguir.

1.2.1 As Políticas de Proteção Social e a Seguridade à Brasileira

No campo da proteção social brasileira, as políticas sociais se constituíram ao longo do tempo uma forte estratégia estatal de regulação da sociedade diante da questão social vivenciada no país. A conjuntura histórica reafirma marcas que não se traduziram na garantia de direitos para a população, mas por outro lado também revelou o viés de práticas tuteladoras e assistencialistas, sobretudo, direcionadas a população que viviam em situações precárias de vida e trabalho.

Diante desse quadro e das reivindicações constantes dos movimentos de luta pelo estabelecimento de valores democráticos e segurança de direitos, a Constituição Federal de 1988 – conhecida como a *Constituição Cidadã* – representou um marco significativo para o sistema de proteção social brasileiro, pois a partir desta o Estado “chama para si” a responsabilidade primária da segurança social, da função de proteger.

A Constituição Cidadã pautou-se em aspectos diferenciados, abrangendo o que se detém como direitos de todos e dever de próprio Estado. Assim, o Brasil vivencia uma nova fase política sustentada por ideais democráticos sob o conjunto integrado de ações que compreende três importantes políticas: A Previdência, A Saúde e A Assistência Social. Esta, por sua vez, foi à última a ser configurada e regulamentada.

O Conjunto dessas políticas forma o que a Constituição denomina de Seguridade Social. Conforme a CF, compete ao poder público, organizar a seguridade social com base nos seguintes objetivos:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, Art.194, 1988).

Esse formato introduz um novo modelo de gestão das políticas sociais, a partir de um processo descentralizado (recursos /responsabilidades) e de participação popular, a partir da instituição do controle social.

Pensando no tripé da Seguridade Social, percebemos que no campo da **saúde** diversas mudanças ocorreram com a afirmação de uma política universal e a institucionalização do Sistema Único de Saúde - SUS⁹, fruto de incessantes lutas advindas do movimento de reforma sanitária. Assim, a saúde passa a ser concebida como direito de todos e dever do Estado.

Na **previdência social** visualiza-se a concessão de importantes direitos. A cobertura previdenciária se estendeu a diversas categorias que anteriormente não eram assistidas por esse sistema, porém o alcance ainda se dá ainda mediante contribuição prévia.

A Política da **Assistência Social** “será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social” (art. 203, CF). Propõe ações que são destinadas à preservação dos direitos do indivíduo e da família, bem como, a intervenção em casos de violação dos mesmos. A família ganha uma centralidade como jamais vista na história das políticas públicas do país.

Não só isso, esta política propõe operar uma gama de serviços, programas e benefícios desenvolvidos, principalmente para o alcance da população em situação de riscos e vulnerabilidade social.

Nos moldes Constitucionais, a assistência social tem por objetivo (BRASIL, 1998):

- 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.

⁹ O SUS foi regulamentado pelas Leis nº. 8.080/90 (Lei orgânica da Saúde) e nº. 8.142/90. Dispõem sobre as condições de promoção, proteção e recuperação da saúde, organização e funcionamento e financiamento dos serviços e trata da participação popular na gestão do SUS.

Apesar dos avanços ocorridos, as conquistas obtidas com a nova Constituição não significaram que o campo da proteção social e das políticas públicas estivesse isento das dificuldades e desafios postos para a concretização dos direitos já garantidos, sobretudo diante do estabelecimento do ideário neoliberal que se alastrou e se afirmou a partir da década de 1990.

Os anos de 1990 foram assim marcados pela ascensão dos ideais neoliberais. O “novo” liberalismo apresenta como solução para a saída das crises cíclicas vivenciadas, a minimização do papel do Estado no âmbito econômica e apregoa uma “liberdade” de o mercado agir em favor de seus interesses.

A lógica de uma intervenção restrita preza pela atuação em prol da dominação do capital, o Estado passa a agir de forma mais ampla quando a proteção protestada é economicamente eficiente, ou assegura a coesão entre as classes:

[...] todo Estado moderno é mais ou menos obrigado a “fazer social” para mitigar algumas disfunções gritantes e assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais, intervindo no mercado para que a provisão dos serviços de proteção seja economicamente eficiente (CASTEL, 2005, *apud* COBO, 2012, p, 33).

As consequências advindas com o triunfo neoliberal colocaram em questão a atuação do Estado e restabeleceram medidas e reformas norteadas pelo mercado internacional que recaíram sobre a proteção social no país com desdobramentos que persistem até os dias de hoje. Tais medidas foram inicialmente direcionadas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2000). Ademir Silva (2010) afirma que em nosso país a “reforma” do Estado significou *desestatização*, o que aflorou inclusive alternativas de gestão social fora do âmbito do Estado, quando as responsabilidades frente as necessidades sociais são transferidas para o espaço privado.

No trato das políticas sociais, os gastos públicos sofrem cortes e “[...] o Estado deveria gastar apenas no que fosse imprescindível, de forma eficiente, sem intervir ou ‘atrapalhar’ o mercado” (COBO, 2012, p. 145). Para o sistema capitalista, a proteção se torna um desperdício diante de outras demandas de cunho econômico que são nessa ideologia, consideradas mais importantes para o mercado competitivo. Ou por outro lado, fica assim reservada para contribuir no crescimento econômico.

As medidas de cunho neoliberal investem na ruína da capacidade do Estado em gerir e estabelecer medidas em benefício do social e direcionam suas ações em favor da mercantilização dos serviços, programas e benefícios.

De acordo com Ademir Silva (2010; p. 115), os postulados neoliberais na área social são:

- a) O bem estar social pertence à esfera da família, da comunidade e dos serviços privados;
- b) O Estado só deve intervir para aliviar a pobreza extrema e produzir serviços que o setor privado não quer ou não pode fazer;
- c) Os direitos sociais e a obrigação de garanti-los por meio do Estado, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais são abolidos.

A prevalência desses postulados subsidiados por uma sociedade mercadológica segue a nova tendência na redução da capacidade protetiva do Estado e proporciona a mercantilização das políticas sociais. Estas, que deveriam atender as necessidades sociais dos cidadãos - diante da insegurança e desproteções perpassadas pela negação de direitos – amplia o arsenal privado na prestação e oferta de serviços (educação, saúde, previdência, assistência social), ocorrendo a **“recentralização do social no mercado”** tanto no campo lucrativo como não lucrativo ou filantrópico (SPOSATI, 2011, p. 107).

Com as inflexões neoliberais sentidas no campo da proteção social, os efeitos são os mais desestabilizadores possíveis. Concordamos com Vieira (1997) que em nenhum momento histórico da República brasileira, os direitos sociais sofrem tão clara e sinceramente ataques como depois de 1995.

Na realidade, sob a perspectiva neoliberal “o jogo entre a ordem econômica e social, somado a distância entre os direitos formais e os reais, refreou a possibilidade da leitura da totalidade das demandas da sociedade” (SPOSATI, 2011, p. 108).

Por outro lado, há elementos incentivadores para a adoção de medidas estatalmente reguladas no seio da proteção social brasileira, que longe de uma lógica de caráter residual e meramente mercadológico, atuem na perspectiva de superação da pobreza e ampliação dos direitos de cidadania, sobretudo, às seguranças necessárias para a proteção de famílias e indivíduos.

1.3. A Política Pública de Assistência Social: o olhar da Proteção Social

A categoria *Proteção Social* se constitui no eixo estruturante da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ou seja: é o objetivo central dessa política pública de caráter não contributivo e como parte integrante da seguridade social.

Sposati (2009), defende a concepção de proteção social como a ideia e ação de - abrigar, dar assistência, exercer cuidado, estar seguro a algo que nos cause qualquer dano. Expõe ainda o ponto de vista da etimologia do sentido da palavra, derivado do latim *protectione*, ou seja:

[...] antes de tudo tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida- supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de **segurança social** como a de **direitos sociais** (SPOSATI, 2009, p. 21).

Essa concepção de Proteção social vincula-se à condição de cidadania como afiançadora de direitos e, portanto, o que conduziria à ideia de segurança social. Se levarmos em considerações tais elementos, o modelo de Proteção Social que rege uma sociedade deve exercer a assistência necessária para que sua população se sinta protegida, segura, sobretudo dos riscos eminentes, preservando os direitos dos cidadãos. Isso revela o caráter preservacionista que a proteção possui.

Autores como Silva; Yasbeck; Di Giovanni (2012) entendem que os sistemas de proteção social são formas, às vezes mais, às vezes menos, institucionalizadas que são desenvolvidas pelas sociedades para enfrentar as vicissitudes de ordem biológica ou social que possam colocar em risco parte ou totalidade de seus membros.

Ao ressaltar a atuação do Estado nesse campo, Jaccoud afirma que a proteção social pode ser entendida como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco ou de privações sociais” (2009, p.58). Isso significa que para a proteção social, o Estado assume um papel central na preservação dos direitos. Não seria possível falar na garantia destes por outra via senão pelo Estado, pois é justamente pela via do direito social que a proteção se torna mais efetiva (Idem, 2009).

A necessidade de se ter um sistema de proteção social efetivo, sendo o Estado principal regulador se justifica mediante as incertezas e riscos que comprometem o

bem-estar da população. Cabe aqui sinalizarmos que as consequências advindas com as transformações do cenário contemporâneo pautadas em investidas do capital, incidem sobre as famílias e indivíduos e corroboram para uma série de desproteções.

As mutações vivenciadas pelo capital são postas como ameaça a segurança social e recaem sobre o que Sposati (2009) considera como pilares de bem estar – o emprego e a família, os tornando fatores de risco. Assim, situações como: velhice, desemprego, doença, incapacidade para o trabalho, dentre outras, tem recaído sobre estes pilares configurando um campo onde as proteções se fragilizam.

No campo do trabalho, temos uma degradação de empregos, alvos das flexibilizações e precarizações, o que desencadeou no aumento de uma série de trabalhadores pauperizados. No seio familiar, observamos os rompimentos com os laços protetivos na família, com os vínculos familiares e com próprio espaço de vivência (laços comunitários).

A luta por mudanças no campo dessas inseguranças recolocou a necessidade da assistência social como política de seguridade social, mais que isso, trouxe um novo viés de atuação sob a concessão de medidas estatais protetivas aos segmentos excluídos da sociedade, voltadas à garantia de direitos e defesa da dignidade humana.

Regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) **a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado**, é, portanto, constituída como:

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 as necessidades básicas (BRASIL, 1993, p.7).

Dessa forma, a política de assistência social é apontada por alguns autores como uma decisão inovadora no campo da proteção social. Sposati (2009, p.14) não só tem essa percepção, como também afirma que essa inovação se dá, principalmente, por três grandes motivos:

Primeiro, por tratar esse campo como conteúdo de política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pela qual a ação da família e da sociedade antecede a do Estado. [...] Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais (SPOSATI, 2009, p. 14).

Sem dúvida alguma, a inclusão dessa política na seguridade social é um avanço significativo, sobretudo, pela possibilidade de descaracterizar um campo que durante décadas foi concebido na perspectiva de um *assistencialismo clientelista*¹⁰, onde se estabeleceu um viés de amparo, ajuda ou favor e não de proteção, segurança e direito.

Essa concepção de assistência social que ultrapassa as práticas tuteladoras e patrimonialista introduz o caráter de dever do próprio Estado e direito do cidadão, ou seja, a coloca no nível uma política de direitos de cidadania. Proposta essa que sugere o rompimento com a visão conservadora (de Estado minimalista) que ainda subsiste no campo da proteção social pública e especialmente no campo da Assistência Social, como afirma Sposati:

Esta proposta supõe uma ação de ruptura com a tradição conservadora, de caráter liberal (voltada ao Estado mínimo e consequente subsidiariedade entre ele e a sociedade no campo social). Os projetos de fundamentação liberal-social ou economicista por sua vez, negam o reconhecimento do direito de cidadania extensivo e consideram a atenção social compatível somente a grupos focais caracterizado pelo grau de indigência estabelecido sob alta seletividade. Nesse caso, o acesso social depende de prévio enquadramento do cidadão à condição de necessitado, sem direito a requerer atenção a sua necessidade social (SPOSATI, 2007, p. 437).

Romper com as velhas práticas tuteladoras que situa o cidadão à condição de necessitado, carente, requer uma série de mudanças substanciais, sobretudo, nos modelos de gestão adotados pela política pública de assistência social, que como de qualquer outra política, estão perpassados de interesses contraditórios e imbuídos no campo de correlação de forças. Observa-se que ora a política é utilizada para promover uma proteção ao cidadão e sua família, ora o reconhecimento universal da cidadania é negado por interesses difusos.

A trajetória normativa que direciona a assistência social é marcada pela regulamentação da LOAS como inicialmente já citada, e precede uma nova concepção de assistência social que ressalta o seu caráter de política pública de proteção social. Essa dimensão é resgatada e reafirmada com a aprovação e efetivação de alguns instrumentos regulatórios: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pela Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004 do

¹⁰ Termo utilizado por Couto; Raichelis; Yasbek (2012). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento, Cortez, São Paulo.

Conselho nacional de Assistência Social (CNAS) e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) regulamentado pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) em 2005, cuja implementação possibilitou a organização de ofertas de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais no Brasil.

No ano de 2012 temos ainda a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS que conforme resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, apresenta em seu primeiro artigo que:

A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Parágrafo único. A assistência social ocupa-se de **prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais**, independente de contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social (BRASIL, 2012, p.16). Grifo Nosso.

A Política de Assistência Social vem, portanto, determinar as funções para a extensão da proteção social mantendo-se com um papel crucial na defesa contra as situações de riscos eminentes que incidem sobre famílias e indivíduos que sobrevivem em situações precárias de vida. Ela opera sob três situações: “proteção às vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida; proteção às fragilidades da convivência familiar; proteção à dignidade humana e combate às suas violações” (SPOSATI, 2007, p. 450).

Em acordo com os pressupostos contidos na LOAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) norteia-se pelos seguintes princípios:

- I. Supremacia no atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II. Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas;
- III. Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

- IV. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantido-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V. Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como, dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para a sua concessão.

Nessa perspectiva de atuação e levando em consideração as expressões da questão social em nossa conjuntura, essa Política objetiva:

- Prover/serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para as famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- Contribuir /com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar/ que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 33).

Sob tais princípios e objetivos, a PNAS aponta para uma ênfase que transpõe as suas ações do indivíduo para a família, é o que essa política denomina de **matricialidade sociofamiliar**. Sendo assim, o foco na formulação da política é moderada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. A família sendo nesta compreendida como “conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (PNAS, 2004, p. 41).

A articulação com as outras políticas públicas também ganha relevância no espaço da PNAS. Até porque, não compete unicamente a PNAS o enfrentamento das situações que representam riscos para a proteção das famílias. Dessa forma, a **intersetorialidade**, assim compreendida, se expressa nesta política a partir de estratégias dessa articulação e “supõe a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população” (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010, p. 61).

Sob essa lógica, a política de assistência social propõe atuar no campo do provimento de ações de prevenção, sob à ótica da **proteção social básica e proteção especial**, direcionadas às famílias e executadas nos próprios municípios, por meio dos Centros de Referência da Assistência Social básico e especializado.

A *Proteção Social Básica* (PSB) deve atuar no campo da prevenção de situações de risco fortalecendo os vínculos familiares e comunitários. Ela está direcionada à “população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e, ou fragilização de vínculos afetivos” (PNAS, 2004: 33).

Os serviços de proteção básica são organizados e ofertados pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, que é reconhecido como a principal “porta de entrada” do SUAS. Inclui-se também a execução de forma indireta pelas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência do CRAS, conforme prediz a PNAS.

O CRAS é uma unidade pública estatal do SUAS que atua nas áreas de vulnerabilidade e risco social e tem a potencialidade de assistir a um grande número de famílias à rede de proteção social no âmbito dessa política. É nesse espaço que deve ocorrer o acolhimento e acompanhamento das famílias beneficiárias pelos programas sociais do governo federal.

Já *Proteção Social Especial* (PSE) está destinada ao atendimento assistencial às famílias e indivíduos que se encontram em situações de risco pessoal e social, decorrentes de abandono, maus tratos, privações, exploração, entre outras. Os serviços são de alcance aos que tiverem seus direitos violados/ameaçados ou haja o rompimento dos laços familiares e comunitários. A oferta desses serviços organiza-se sob dois níveis complexidade: a *Proteção Social Especial de Média Complexidade* e a *Proteção Social Especial de Alta Complexidade*.

A *Proteção Especial de Média Complexidade* envolve uma organização de serviços, programas e projetos de caráter especializado que se propõe a atender famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos e implica na oferta de um acompanhamento especializado, individualizado, continuado e articulado com a rede (Orientações Técnicas – CREAS, 2012). São unidades de referência que ofertam tais serviços o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP).

A Proteção Especial de Alta Complexidade oferece serviços especializados com a perspectiva de garantir a segurança de acolhida a indivíduos/famílias que porventura estejam afastados temporariamente do núcleo familiar/comunitário. Os serviços que se inserem nesse eixo protetivo deve priorizar a preservação, fortalecimento/ resgate da convivência familiar. (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CREAS, 2012).

Por fim, queremos destacar nesse cenário de ofertas de serviços vinculados a PNAS, a adoção da perspectiva da **territorialização** das ações, cuja perspectiva de atuação é fortalecer a proteção social das famílias levando em consideração o território onde estas vivem. Para isso, discutiremos em nossa próxima seção a importância do território no âmbito dessa política pública.

1.3.1. O Território como Fator de Proteção Social: o onde faz diferença

A vinculação da Proteção Social ao território se constitui em um outro importante aspecto estruturante na política de assistência social. **A abordagem territorial** considera que “a centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco sociais, bem como para seu enfrentamento” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS- CRAS, 2009: 13).

As condições territoriais revelam as condições de vida e de acesso dos indivíduos aos serviços essenciais para a sua sobrevivência, ou seja, “o nível de qualidade de um território pode ser fator de proteção e/ou de desproteção” (SPOSATI, 2009, p. 45). Ele é, portanto, fundamental para o planejamento das ações, em especial às condizentes com a Política de Assistência Social.

Para o campo das políticas públicas no Brasil, o debate sobre o território ainda é considerado recente, porém já podemos constatar a sua relevância diante das desigualdades existentes e desafios que são postos nos contextos de proteções/desproteções sociais.

É importante sinalizarmos que diferentes abordagens são dadas ao tratamento e conceito acerca da categoria território. Autores de variadas áreas do conhecimento tem exposto concepções que revelam a análise de território em seus aspectos políticos, econômicos, culturais e geográficos.

Nos chama atenção à percepção acerca de território concebida pelo célebre geógrafo Milton Santos (2008):

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. (SANTOS, 2008, pg. 96).

A partir dos seus estudos, Milton Santos sinalizou importantes considerações/diferenciações acerca de território e espaço. Nota-se que o referido autor retrata uma visão de território para além do espaço geográfico, resgatando o seu sentido em uma dimensão relacional, de sentimento, de uso, de pertencimento, onde a vida acontece.

Levando em consideração esse conceito, a abordagem territorial tem ganhado um lugar de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (PNAS/SUAS), pois propõem intervenções nesse campo a partir do olhar sobre o território de vivência das famílias de alcance desta política pública.

Isso significa que a dinâmica do território exige das políticas sociais medidas importantes que poderão se traduzir em proteção para as famílias, uma vez que, as diferentes expressões da questão social se dão no concreto dos territórios de vivência (KOGA, 2010). Isso não só facilita o conhecimento das problemáticas vivenciadas no cotidiano das famílias público alvo dessa política, bem como, permite que sua operacionalização possa ser condizente com a realidade e dinâmica da vida dessas.

Dessa forma, a política de assistência social descentraliza e organiza serviços sob a perspectiva da territorialização, a qual se refere como:

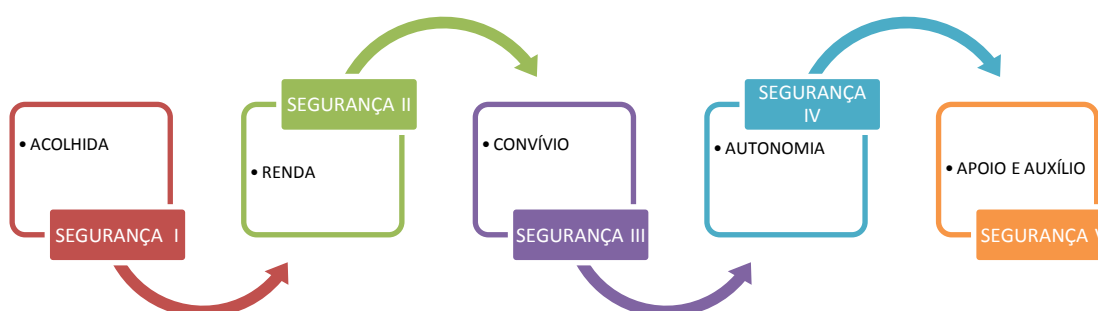
[...] à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e riscos sociais, bem como para seu enfrentamento. A adoção da perspectiva da territorialização se materializa a partir da descentralização da política da assistência social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território (CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, MDS, p. 13, 2009).

Pelo que está posto, a política de assistência apreende o território como um elemento crucial no enfrentamento as vulnerabilidades e riscos, pois é nele que se evidenciam as histórias de vida, os conflitos, as necessidades. Além disso, as características do lugar onde se vive são inteiramente influenciadas pelo contexto que nos cercam, seja ele, social, econômico ou cultural.

1.3.2. A Política de Assistência Social e as Seguranças Sociais

Outro aspecto significativo presente na PNAS (2004) e ratificada na NOB/SUAS 2012, diz respeito às seguranças cabíveis para a provisão das necessidades humanas que devem ser garantidas por meio dos serviços de proteção, sejam estas:

Diagrama 01. Seguranças Afiançadas pela Política de Assistência Social



I. Segurança de Acolhida:

- Provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas e a ação profissional conter:
 - a) Condições de recepção;
 - b) Escuta profissional qualificada;
 - c) Informação;
 - d) Referência;
 - e) Concessão de benefícios;
 - f) Aquisições materiais e sociais;
 - g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco;
 - h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência.

II. Segurança de Renda:

- Operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho;

III. Segurança de Convívio ou Vivência Familiar, Comunitária e Social:

- Exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para:
 - a) a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários;
 - b) o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

IV - Desenvolvimento de Autonomia:

- Exige ações profissionais e sociais para:
 - a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania;
 - b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade;
 - c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes.

V - Apoio e Auxílio:

- Quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

Diante as descrições apresentadas das seguranças que devem ser afiançadas pela Política de Assistência Social/SUAS apontamos para os desafios que estão postos para a garantia dos direitos sociais no campo da proteção social, sobretudo, no que se refere **a segurança de renda** e nesta, às políticas de Transferência de Renda. Gostaríamos, portanto, de refletir em nosso próximo capítulo a respeito da segurança de renda no cenário das políticas sociais e o desenho dos Programas de Transferência de Renda que se gestaram nesse âmbito repletos de desafios e limitações em sua materialização.

CAPÍTULO 2

A PROTEÇÃO SOCIAL SOB A HEGEMONIA DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Capítulo 2

A PROTEÇÃO SOCIAL SOB A HEGEMONIA DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Esse capítulo objetiva apresentar uma discussão sobre o direito a segurança de renda no âmbito da Assistência Social a partir da hegemonia das políticas de transferência de renda no contexto atual das políticas de Estado. Dessa forma, contextualiza e expõe o desenho institucional do considerado hoje maior Programa de Transferência de Renda no país (Programa Bolsa Família), dentre avanços e limitações que o envolve.

2.1. A Segurança de Renda no âmbito da Proteção Social brasileira

O cenário vivenciado pelas transformações econômicas, políticas e sociais no século XX repercutiram seriamente sobre o mundo de trabalho gerando consequências devastadoras na sociedade, como o alto índice de desemprego, precárias condições de vida e de trabalho e forte exclusão social. Com isso, o acesso à renda ficou cada vez mais difícil para a classe trabalhadora, que necessita da provisão dessa segurança para sua proteção e de sua família.

As disparidades em relação à desigualdade de renda são exorbitantes e tem alcances à nível Mundial. Dados relativos a um estudo da Organização Não Governamental britânica OXFAM apontam que a partir de 2016, os recursos acumulados pelo 1% mais rico do planeta ultrapassarão a riqueza do resto da população¹¹. Dada à concentração de renda, fica cada vez mais difícil lutar contra a pobreza e suas reais dimensões. A pobreza, que numa definição mais criteriosa, pode ser considerada um estado de carência, de privação, que por sua vez, pode colocar em risco a própria condição humana (LAVINAS, 2003).

Numa perspectiva multidimensional da pobreza, chama-nos a atenção a ausência de renda ser considerada a face mais perversa nesse cenário, sobretudo, por privar famílias e indivíduos de tantos outros aspectos que são essenciais para a proteção da vida.

¹¹ Reportagem intitulada “Riqueza de 1% deve ultrapassar a dos outros 99% no mundo até 2016, diz ONG”. Disponível em <http://economia.uol.com.br>.

No Brasil, país em desenvolvimento, tratando-se no campo financeiro, a lacuna entre ricos e pobres permanece e se apresentam ao nosso olhar como principal desafio para os governos contemporâneos, pois requer maiores investimentos em redistribuição de renda atrelados a outros fatores essenciais, necessários para minimizar as problemáticas sociais, como: o acesso, a qualidade e a expansão dos serviços de educação, saúde, habitação e etc.

Inserir-se nesse cenário, enquanto estratégia governamental, medidas protetivas para reduzir os indicadores de desigualdade de rendimento, via transferência de renda voltada para a população excluída. Ganha relevância a discussão acerca do direito a **segurança de renda** no país com forte notoriedade no âmbito da Política de Assistência Social como uma das seguranças afiançadas por esta.

Não só inscrito nessa política, o direito à segurança de renda deve ser associado à dimensão já apresentada no espaço da Constituição Federal de 1988 (AMORIM, 2011), “[...] ao qual estabelece princípios gerais para o Brasil, a dignidade da pessoa humana, o objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º).

Nessa perspectiva, podemos compreender que a **segurança de renda é percebida como um direito essencial relacionado à cidadania e dignidade humana diante dos riscos e fragilidades das famílias e indivíduos que não possui condições de prover sua sobrevivência e atendimento às suas necessidades básicas**. Ou seja, o direito a renda está fundamentalmente atrelado à perspectiva de proteção social e no âmbito da assistência social deve direcionar-se a quem dele necessitar.

Associada a seu caráter de política pública de Proteção Social, A PNAS (2004) apresenta a segurança de sobrevivência ou renda, a definindo como:

[...] não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso das pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para a sua reprodução social em padrão digno e cidadã (BRASIL, 2004, p. 31).

Tendo em busca a consolidação da PNAS sob a égide do Sistema Único de Assistência Social, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em julho de 2005 /Resolução nº130, acrescenta que:

A segurança social de renda, de competência da Assistência Social, é operada por meio da: concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidade, com presença (ou não) de contratos de compromissos; e da concessão de benefícios continuados nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e /ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho (NOB/SUAS, 2005, p. 91).

Situando a segurança de renda como um direito socioassistencial, alicerçada pelo SUAS, a NOB/SUAS 2012 define a segurança de renda como:

II - renda: operada por meio da concessão de **auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados**, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho (BRASIL, 2012, p.3).

Percebe-se então que a segurança de renda no âmbito da assistência social deve atuar na superação da lógica contributiva que por muitas décadas restringiu a proteção social a apenas parcela da população em inserida no mercado formal de trabalho.

Exercendo sua função protetiva, os benefícios se apresentam como formas complementares de atenção nesse campo, sendo concebidos através de transferências monetárias fora da relação de trabalho, “operando como substitutivo ou complementarmente à remuneração vinda da ocupação/renda da família” (SPOSATI, 2009, p. 41), que vale dizer, está inserida no mercado informal ou precarizado de trabalho.

A discussão que correlaciona os benefícios de transferência de renda e o trabalho tem gerado polêmicas, sobretudo, a partir do forte estigma ainda predominante no imaginário social acerca da segurança de renda. A figura do cidadão no âmago dessa discussão desaparece e cede espaço para a visão moralista, onde culpabiliza-se o sujeito pela situação de pobreza em que vive.

Assim, as políticas sociais que estão voltadas para o público excluído do acesso à renda são por vezes percebidas de forma equivocada e distorcida, quando

as designa ao trato com os pobres, carentes, necessitados, ou até mesmo, quando taxam os beneficiários de “preguiçosos” ou que “não querem trabalhar”.

Esse viés reducionista, não leva em consideração os direitos de cidadania, já que não é a condição de ser pobre que gera direitos; é a condição de ser cidadão que os gera (SPOSATI, 2007), bem como, não atenta para as contradições que são frutos do próprio acúmulo do capital, de um sistema econômico opressor e excludente. Faz-se necessário, portanto, desconstruir essa visão e situar a discussão no âmbito do direito, da dignidade humana, pois a população precisa ter seus direitos assegurados e protegidos, dentre eles o de renda.

A lógica perversa do mercado sob o domínio do neoliberalismo também deturpa concepções e conceitos nesse sentido, quando subjugua o direito à vida, a segurança de renda e a proteção às formas de exploração do trabalho, quando sabemos que:

[...] a defesa da segurança de renda no âmbito da assistência social não se traduz pela reinserção do usuário no mercado de trabalho, ao contrário, o acesso ao benefício socioassistencial, potencialmente, pode proteger os cidadãos dos abusos do trabalho assalariado precarizado (CARNELOSSI, 2013, p. 230).

O direito associado a segurança de renda não deve, portanto, ser desvinculado do direito à assistência social, dos seus princípios e dos benefícios operados por esta política pública. Mas, devem sim, ser apreendidos como um mecanismo de equidade e sobrevivência dos cidadãos independente de sua inserção no mercado de trabalho.

Nesse sentido, a segurança de renda não contributiva precisa ser percebida para além das relações mercantis, da lógica exclusiva do consumo, da *financeirização do social*¹² e ser apreendida na perspectiva de proteção social e direito socioassistencial. Entendemos que é só pela via do direito, - para além de sua regulamentação - de sua concretude, que existe a possibilidade de desconstruir percepções que caminham na contramão dos interesses coletivos e da ampliação da cidadania.

Nesse olhar, Amorim (2012) considera que a garantia de renda *a quem dela necessitar* proposta pela assistência social é uma experiência ainda em construção, um direito em construção no contexto das institucionalidades da Política de

¹² Termo utilizado por Sposati (2011). Refere-se a um fenômeno que toma o mercado como o grande agente regulador; o benefício tem por efeito a dinamização da economia através do mercado.

Assistência Social. Como qualquer outra política pública, se insere num contexto de tensões e configurações complexas que permeiam a luta pela consolidação e efetivação dos direitos.

Com intuito de analisarmos os programas e benefícios monetários concedidos pelo Estado via Política de Assistência Social nesse contexto, apresentemos, pois, as políticas de proteção à renda e aquele que se configura hoje enquanto carro-chefe dessa Política Pública no Brasil, assumindo uma centralidade jamais vista nesse campo.

2.2. As Políticas de Proteção de Renda e o Programa Bolsa Família

Para conhecermos mais acerca do Programa de Transferência de Renda – PBF, que hoje assume relevância no contexto da proteção social brasileira, é imprescindível estudarmos um pouco sobre como se desenvolveram as políticas de proteção de renda, tanto no âmbito nacional quanto no internacional, ou seja, apreendermos o cenário que corroborou para a sua expansão e estabelecimento nesse campo.

Do ponto de vista histórico, a transferência de renda não é uma novidade no campo das políticas sociais nas sociedades contemporâneas como já sinalizamos em nosso primeiro capítulo, considera-se que primeira experiência de transferência de renda ocorreu em 1795 a partir da Lei inglesa de assistência aos pobres - Speenhamland Law.

Essa lei funcionava como subsídio na complementação dos salários, assegurava uma renda mínima aos pobres independente do que ganhavam e estava baseada no preço pão. Foi de fato uma importante experiência nesse campo, mas não a suficiente para despertar naquela época a importância da renda ser percebida como um direito, não como caridade.

As experiências do Estado de Bem-Estar-Social nos diferentes sistemas de proteção social (que por sinal, não foi vivenciado no Brasil) a partir dos anos de 1930 começam a contribuir na implementação do debate sobre as políticas de renda mínima no contexto internacional, mas é efetivamente no período de crise desse Estado que se intensifica o debate, sobretudo, com a queda do pleno emprego.

Na Europa, a experiência desses programas já estava sendo reformulada, adequando-se às novas exigências do mundo globalizado e das transformações no mundo produtivo (STEIN, 2009, p. 201).

Refere-se a um momento de profundas transformações acarretadas pelos processos de acumulação de natureza econômica “cuja maior manifestação são os processos de *Globalização e Regionalização dos Mercados* [...] orientados pela internacionalização da economia” (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2012, p. 15).

As reformas de cunho neoliberal passam a influenciar os sistemas protetivos acarretando inseguranças em todos os campos da vida, principalmente, o campo do trabalho e as garantias historicamente já conquistadas. São postas em questão as condições de vida dos trabalhadores que sofrem com o desemprego estrutural, precarização e flexibilização das leis trabalhistas. Isso disseminou a pobreza tanto nos países em desenvolvimento, como nos países de capitalismo avançado, demandando ações de proteção do Estado (Idem).

Questões relacionadas à pobreza e a exclusão social na Europa e nos EUA se desdobraram em um cenário totalmente diferenciado do vivido nos países da América Latina. Cobo (2012) nos afirma que isso se deu porque na América Latina, a pobreza, enquanto expressão da questão social surgiu na grande massa de excluídos historicamente marginalizados do sistema produtivo, e, por consequência, do sistema de proteção social, e não o contrário:

[...] a exclusão aparece assim, como estruturalmente inerente à construção das sociedades latino-americanas, ao contrário do que ocorreu nos EUA e na Europa, onde o ‘compromisso fordista’ garantiu o acesso da classe trabalhador a níveis de bem-estar compatíveis com o grau de desenvolvimento econômico da sociedade (LAVINAS *apud* COBO, 2012, p. 70).

Nos países de “capitalismo tardio”, os programas de transferência de renda se afirmam nessa conjuntura de forma mais nítida e se colocam na luta e combate à pobreza passando a ser assunto governamental a partir dos anos de 1990. Eles não se estabeleceram com perspectivas e desenhos semelhantes, mas se diferenciaram em uma série de variáveis:

[...] se diferenciaram uma das outras pelas condições de acesso, pelo valor do benefício e de sua fórmula de cálculo, pelo tempo previsto de permanência, pelos modelos de acompanhamento de beneficiários, pelos sistemas de identificação e seleção, pelas relações entre os distintos níveis de governo e pelas suas modalidades de financiamento (SILVA, 2007b, p.100).

No Brasil, essa discussão aparece a partir dos anos de 1975 através do economista Silveira¹³, que propôs a instituição de um programa de renda mínima voltado para erradicar a pobreza sob uma perspectiva de “redistribuição de renda”. Enquanto economista publicou um artigo sobre esse tema na Revista Brasileira de Economia, onde questionava o fato de que mesmo havendo um crescimento da economia no país, este não conseguiria distribuir a sua renda nacional e melhorar a qualidade de vida da população (SARTORI, 2012).

Sob influência de tais ideias, mais adiante temos as primeiras iniciativas de políticas de renda mínima no Brasil com a aprovação do Projeto de Lei n.80/1991 de autoria do senador Eduardo Suplicy que apresenta a proposta de instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). O Programa beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferisse rendimentos brutos mensais inferiores a três salários mínimos - correspondentes ao ano de 2007 ¹⁴.

Na visão de Suplicy (2013, p.121):

Somente quando se perceber amplamente que a proposição de uma renda básica **universal**, paga **incondicionalmente** a cada cidadão, é justa, equitativa e eticamente aceitável, haverá as condições de efetivamente implantá-la em cada país (Grifos nossos).

A influência desses preceitos veio da percepção defendida por Van Parijs, um dos membros fundadores da Rede Européia da Renda Básica¹⁵, o que possibilitou poucos anos depois o debate sobre programas de transferência de renda sem restrições para sua concessão. Esse debate aflora-se principalmente com a publicação do livro *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*, cujo autor e defensor

¹³ Antônio Maria da Silveira – economista pioneiro em defender os programas de renda mínima.

¹⁴ Ver projeto de Lei da Câmara N.2561, de 1992 (PLS 80/91) que institui o Programa de Renda Mínima. PGRM.

¹⁵ A *Basic Income European Network* (BIEN), fundou-se com o intuito de se tornar um fórum para debater intensamente todas as experiências de renda mínima nos mais diversos países, rede que difundiu esta ideia mundialmente.

Disponível em <http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp02.htm>.

dessa proposta é o senador Eduardo Suplicy. Longe das proposições defendidas por ele, estão às propostas de renda mais atual que se estabelecem no contexto brasileiro que são representados principalmente pelos benefícios não contributivos.

Vivia-se no Brasil um momento com muitas tentativas de superar as crises do capital, submergidos ao processo de reestruturação produtiva. Além das repercussões sinalizarem um período de regressão dos direitos sociais, resultou em diversas implicações para as políticas públicas brasileiras.

O ajuste neoliberal para reestruturar o sistema capitalista, acaba por delinear consequências para a área social, diminuindo as responsabilidades do Estado no enfrentamento às expressões da Questão Social existentes. Com isso, não só a Questão Social se agrava, mas há de fato um descumprimento com o compromisso teoricamente firmado com a Seguridade Social.

O momento é marcado pelo impeachment do presidente Fernando Collor, que foi destituído do poder por corrupção. O Brasil vivia um quadro econômico deplorável, com forte instabilidade, endividamento externo e inflação descontrolada. Além disso, têm-se números alarmantes da fome e miséria no país.

Nessa conjuntura, surge a “Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida”, uma campanha idealizada pelo sociólogo Herbert de Sousa (conhecido popularmente por “Betinho”) que cobrava ações emergenciais frente à pobreza e miséria vivenciada no país.

Esse quadro começa a colocar a temática a respeito da pobreza em evidência na agenda governamental, pois já se reivindicava pela necessidade de medidas de enfrentamento a desigualdade social existente. Surge a proposta de Renda Mínima a partir da articulação da renda familiar com a escolarização de filhos e dependentes em idade escolar que foi idealizada por José Márcio Camargo (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2012).

Houve divergências entre a proposta dos então idealizadores dos Programas de Transferência de Renda Suplicy e Camargo. Este último apresentava críticas à proposta defendida por Suplicy, quando acreditava que os programas desse porte não deveriam alcançar inicialmente os idosos e apontava que tais programas poderiam incentivar o trabalho informal.

Nesse contexto, o debate sobre renda mínima no país começa a ganhar novos rumos, que possibilitou duas ações:

[...] introdução da unidade familiar no lugar do indivíduo como beneficiário dos programas e vinculação da transferência monetária com a educação, na perspectiva de romper com o caráter assistencial pela incorporação de um componente estrutural, influenciando, fortemente, o estabelecimento dos programas implantados a partir de 1995 que passam a ter a família como unidade beneficiária e obrigatória de ingresso e frequência de crianças, em idade escolar, na rede de ensino (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2012, p. 100).

As primeiras iniciativas pressupõem o desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda (PTR) no país. O tema começa a ganhar maior notoriedade, sobretudo, a partir da regulamentação Assistência Social na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/ nº 8.742 de 1993) no provimento dos mínimos sociais. Passa a ser então, considerado por diversos autores o eixo central da assistência social brasileira.

Quanto às transferências de renda serem ou não condicionadas, Rosani Cunha (2008) aponta para três matrizes principais que podem ser analisadas nesse contexto:

- I) A primeira delas reúne aqueles que entendem que as transferências de renda devem ser universais, garantidas como direito de todos os cidadãos, sem levar em consideração critérios de pobreza e sem contrapartidas dos beneficiários [...];
- II) Uma segunda concepção é aquela que entende que políticas de transferência de renda, e mesmo políticas públicas no sentido mais amplo, são importantes para garantir a sobrevivência de famílias ou indivíduos específicos, mas devem ser residuais. Devem se restringir àqueles extremamente pobres ou incapazes de prover sua própria sobrevivência [...];
- III) Uma terceira concepção é aquela que entende que políticas para redução da pobreza e da desigualdade pressupõem uma opção do Poder Público em privilegiar os mais pobres. Para esses, é preciso um tratamento diferenciado dos mais pobres, de forma a reduzir desigualdades prévias e, no futuro, promover a igualdade. [...] o programa Bolsa Família adota essa concepção.

Assistia-se anos após (1995) o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. A perspectiva governamental para o país enquanto prioridade era

de manter a estabilidade econômica com vistas a inserir o Brasil na economia globalizada.

De acordo com Silva e Silva (2004) a conjuntura adversa em que se assenta o crescimento de programas dessa natureza é marcado por:

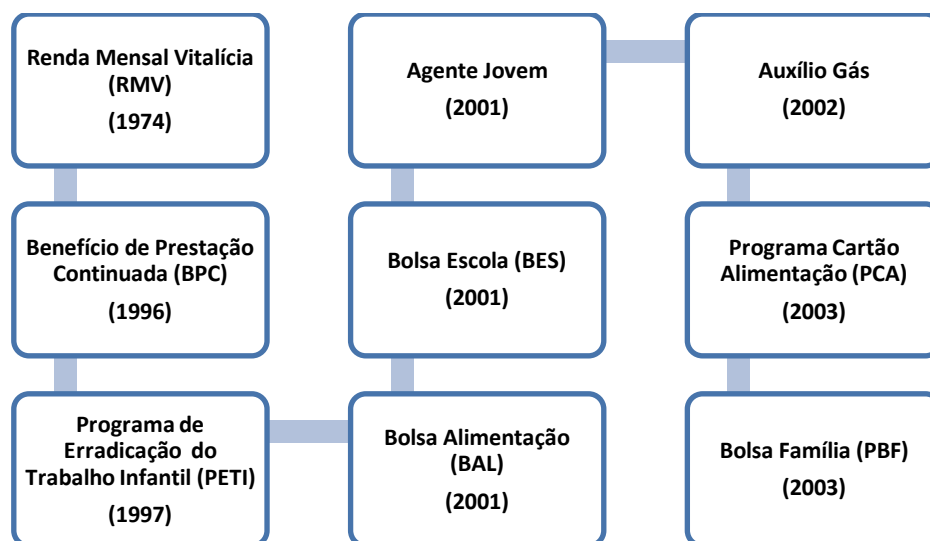
- Crescimento do desemprego, precarização das relações de trabalho, com informalização crescente do trabalho e rebaixamento dos salários;
- Aumento da violência, principalmente nas grandes cidades;
- Baixa escolaridade e baixa qualificação do trabalhador brasileiro para responder às novas demandas postas com as transformações em curso no mundo do trabalho;
- Elevados índices de trabalho infantil, com exploração da criança e do adolescente;
- Crescimento da pobreza, com fortes rebatimentos nas crianças e jovens (p. 3).

Na efervescência desse debate, os programas de transferência de renda começam a expandir-se rapidamente no campo da proteção social não contributiva no país e se afirmam a partir da concessão de benefícios que são dependentes a comprovação da necessidade e situação de pobreza vivenciada ou se estabelecem na lógica das contrapartidas /condicionalidades.

São criados nessa conjuntura os seguintes Programas: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Agente Jovem; Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio Gás; Programa Cartão Alimentação (PCA). Tais programas de transferência de renda passam a ser visualizados “enquanto possibilidade de construção do que vem sendo veiculado como Rede de Proteção Social” (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, p. 22).

Com exceção da Renda Mensal Vitalícia - RMV (Lei nº 6.179/74) que se institui bem anteriormente e do Benefício de Prestação Continuada/BPC (Lei nº 8.742-93, decreto nº 1.744/95), todos os demais são programas de transferências condicionadas de renda.

Para melhor compreensão, vejamos o quadro a seguir que demonstra o desenho e peculiaridades dos PTR's no Brasil:

Diagrama 02. Programas de Transferências de Renda no Brasil

Esses programas governamentais caracterizavam-se por desenhos, objetivos definidos e certas particularidades em dimensões distintas no público-alvo que se propõe alcançar, nas delimitações de idades e perfis para a concessão, no trato da condicionalidade ou até mesmo no valor do benefício. Quando a este, podemos constatar que apenas a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem benefício no valor de 1 salário mínimo. A RMV foi sendo extinta progressivamente com a implantação do BPC.

Essa distinção quanto aos demais programas fez com que Amorim (2012) delimitasse os programas como sendo de 1ª ou 2ª geração da garantia da segurança de rendimentos. Sendo assim, coloca o BPC e a RMV como programas de 1ª geração e os outros (PETI; Agente Jovem; BES; BAL; Auxílio Gás; PCA e PBF) são considerados de 2ª geração. Quanto a estes, o autor problematiza a questão, considerando os valores por beneficiário tendencialmente minimalista e restritivos do ponto de vista dos direitos, distanciando-se do que se propõe na garantia do direito socioassistencial de segurança de rendimentos, conforme podemos visualizar no quadro a seguir:

Quadro 02. Descrição dos Programas de 2ª Geração

Programa	Público Alvo	Valor do Benefício	Legislação Específica
PETI	Crianças e Adolescentes com idade inferior a 16 anos em situação de trabalho infantil (salvo na condição de aprendiz).	Famílias na área urbana: R\$ 40,00 mensal por criança/adolescente. Famílias na área rural: R\$ 25,00 mensal por crianças/adolescente.	Arts. 203 e 204 CF/88; Lei nº. LOAS, nº 8.742/1993; ECA (Lei nº 8069/1990); Portaria nº. 458, de 4/10/2001; Portaria nº. 666, de 28/12/05 (Integração PETI/ Bolsa Família).
Agente Jovem	Jovens de 15 a 17 anos de idade em situação de vulnerabilidade social.	Benefício Mensal: R\$ 65,00	Arts. 203 e 204, CF/88; Lei nº. 8.742, de 7/12/1993; Portaria nº879, de 3/12/2001.
Bolsa Escola (BES)	Famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 e com crianças e/ou adolescentes em idade escolar, entre 7 e 15 anos.	Benefício mensal de R\$ 15,00 por cada criança/adolescente, limitado a três benefícios por família.	Art. 227 e Emenda Constitucional 31, de 13/12/2000 da CF/88; Lei nº. 8069, de 13/07/1990 (Estatuto da Criança e Adolescente); Lei 10.219, de 12/04/2001; Decreto nº. 38, de 28/05/2001.
Bolsa Alimentação (BAL)	Famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 com presença de gestantes, nutrizes e crianças entre 0 e 6 anos e onze meses de idade.	Benefício mensal de R\$ 15,00 por cada criança, limitado a três benefícios por família	Medida Provisória nº. 2.206, de 10/08/2001; Portaria nº. 1.770, de 20/09/2001; Decreto nº. 3.934, de 20/09/2001.
Auxílio Gás	Família com renda mensal per capita até meio salário mínimo e que é integrante do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou é beneficiária do programa "Bolsa Escola" ou "Bolsa Alimentação	Benefício de R\$ 15,00 a cada dois meses para a família.	Lei nº 10.453, de 13/05/2002; Decreto nº 4.102, de 24/01/2002; Decreto nº 6.392, de 12/03/2008.
Programa Cartão Alimentação (PAC)	Família com renda familiar per capita de até meio salário mínimo.	Benefício de R\$ 50,00 mensal pago à família.	• Lei nº 10.689, de 13/6/2003; Decreto nº 4.675, de 16/04/2003.
Programa Bolsa Família (PBF) ¹⁶	Atende famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77).	Benefício Básico: R\$77,00; Benefício Variável (de 0 à 15 anos): R\$ 35,00; Benefício Variável à gestante: R\$ 35,00 Benefício Variável Nutriz R\$ 35,00 (limitados a 5 por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: R\$42,00 Benefício para Pobreza extrema: calculado caso a caso ¹⁷ .	Lei 10.836/2004; Decreto nº 5.209/2004

¹⁶A versão apresentada sobre o PBF estão com os valores atualizados (2015). No período de sua criação, o corte de renda é abaixo do valor aqui representado.

--	--	--	--

Fonte Secundária: Elaboração Própria a partir das legislações específicas dos PTR's do Governo Federal.

A partir de 2003, sob o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os programas Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio Gás, e o programa Cartão Alimentação centralizam-se em um único: no Programa Bolsa Família (PBF).

A perspectiva de centralização dos programas sobreveio na tentativa de não só unificá-los ao Programa Bolsa Família, mas de trazer uma nova roupagem ao sistema de proteção social no país. Inicia-se então, um novo momento no campo da *proteção sob a hegemonia das Políticas de Transferência de Renda*.

Os Programas de Transferência de Renda desse porte passam a ser considerados pela NOB/SUAS (2005) como:

Programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando combater à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (BRASIL, p. 84).

Nesse arcabouço institucional e numa conjuntura adversa, que os programas de transferência de renda se expandiram e desenvolveram-se rapidamente como garantia de renda, um auxílio monetário direcionado a famílias e indivíduos mais pobres, que são consideradas mais “vulneráveis” socialmente. O Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) se apresentam hoje como os mais significativos programas de transferência de renda do Brasil. Entendamos, pois, em especial, como se gestou o Programa Bolsa Família, os ganhos advindos com a sua implementação e os desafios que se perduram para a sua efetivação.

2.2.1. O Programa Bolsa Família e suas Dimensões

No Brasil, o desenvolvimento de Programas de Transferência de Renda sobreveio com mudanças que os colocaram num lugar de destaque no âmbito da Proteção Social no país. Tornando-se referência para os programas então já existentes, o Programa Bolsa Família (PBF) ganha status de principal programa dessa amplitude.

Dessa forma, se apresenta como um programa de transferência de renda direcionado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Considera-se a aqui família enquanto “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” e “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias dos indivíduos” (CADERNO DE ORIENTAÇÕES CRAS, 2011, p.12).

O PBF criado em outubro de 2003 a partir da unificação de outros programas de transferência de renda já existentes, porém sob diferentes perspectivas de atuação, sejam estes: Programa Bolsa Escola- BES; Programa Bolsa Alimentação – BAL; o Auxílio-Gás e o Programa Cartão Alimentação-PCA¹⁸. Sua criação ocorreu no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e se apresentou inicialmente como uma estratégia de fortalecimento do Programa Fome Zero.

Anterior a sua criação, em 1995 foram vivenciadas experiências pioneiras de transferência de renda nas cidades de Campinas (São Paulo), Ribeirão Preto (SP) e em Brasília (DF), o que possibilitou anos mais tarde na extensão de políticas desse cunho no cenário da Proteção Social no Brasil. Iniciaram-se tais experiências e a existência de alguns PTR em 2001, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e mais tarde, instaura-se a ideia de uma renda básica de cidadania (defendida por Sulpicy) expande o debate nesse campo.

¹⁸ O Programa Bolsa família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Lei nº10. 689, de 13 de junho de 2003, do programa Nacional de renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pelo Decreto nº4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº3.877, de 24 de julho de 2001 (Art. 1º, Parágrafo único, Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004).

Face aos problemas encontrados diante da implementação de diversos e diferentes programas desse porte, justifica-se a unificação a criação de um Programa de Transferência de Renda nacional unificado.

O Programa Bolsa Família veio então a ser instituído pela Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regido pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, sendo coordenado/operacionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conforme este Decreto, os objetivos básicos do Programa em relação aos seus beneficiários são:

- I- Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II- combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III- estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV- combater a pobreza; e
- V- promover a intersetorialidade, a complementação e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004, p.39).

A partir dos objetivos vigentes, ressalta-se à centralidade na família e a perspectiva de promoção do acesso aos serviços essenciais para a manutenção da vida, o que faz desse programa ser considerado uma inovação - sobretudo, para seus idealizadores- pelos seguintes aspectos:

[...] por se propor **a proteger o grupo familiar** como um todo, representado, preferencialmente, pela mãe; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação e pela elevação dos recursos destinados a programas dessa natureza, propondo-se também a simplificar e racionalizar o acesso das famílias aos benefícios (SILVA E SILVA., 2013, p. 38). Grifos nossos.

Com a criação do Bolsa Família, reafirma-se a centralidade dada a família já no campo das políticas públicas e agora nas políticas de transferência de renda que passam a representar uma ruptura com a lógica contributiva do sistema de proteção social anteriormente existente. As famílias que já eram beneficiárias dos PTR passam a serem incorporadas no PBF, bem como, há a inclusão de outras famílias ainda não beneficiárias.

No período pós sua criação, o processo que celebrou a unificação dos programas de transferência de renda já existentes passou a incluir os Estados e os Municípios na gestão do programa a partir da assinatura de Termo de Adesão e orientações firmadas pela portaria GM/MDS nº 246/2005, que aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão, à designação dos gestores municipais e a informação acerca de instância de controle social. A perspectiva foi de que a gestão do programa a partir de então se tornasse descentralizada e compartilhada aos entes federativos. Dessa forma, todos os municípios brasileiros passaram a aderir o Programa Bolsa Família.

Foi criado também, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que se configura como “um indicador que mostra a qualidade da gestão descentralizada do PBF”¹⁹, além de ser com base nele que o MDS repassa os recursos aos entes federativos (estados e municípios) para gerirem o Programa Bolsa Família.

Para selecionar as famílias que serão beneficiadas, o PBF utiliza como critério a renda mensal *per capita* familiar, levando em consideração duas linhas de atuação: famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 atualmente) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00 atualmente). As famílias recebem um cartão magnético que é utilizado para o saque do benefício nas agências da Caixa Econômica Federal (CEF), agente pagador.

A base de dados e de gestão do Programa consolida-se a partir da criação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A concessão dos benefícios está baseada no perfil da família constatado nesse Cadastro Único, que apresenta informações significativas para esse fim, uma vez que os benefícios financeiros ofertados pelo PBF possuem valores diferenciados pelo nível de rendimento familiar, quantidade de crianças e adolescentes na família, e presença de gestantes. Os benefícios monetários diferenciam-se em modalidades, como podemos verificar no quadro abaixo:

¹⁹ Concepção veiculada pelo MDS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/indice-de-gestao-descentralizada-igd>

Quadro 03. Tipos de Benefícios financeiros agregados ao Programa Bolsa Família

Benefício	Valor	Regra
Básico	R\$ 77,00	- Transferido às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 77,00); - Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.
Benefício Variável de 0 a 15 anos	R\$ 35,00	- Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade;
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 35,00	- Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; - Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês; - A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 35,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição; - Pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 42,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos; - Limite de até dois benefícios por família; - O BVJ continua sendo pago regularmente à família até dezembro do ano de aniversário de 18 anos do adolescente.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Caso a caso	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 77,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza independe da composição familiar.

Fonte: site MDS (2014)

Entre os anos de 2003 e 2010 o programa passou por mudanças, consideradas como parte do seu processo de consolidação, sobretudo, nas suas duas primeiras frentes – a transferência de renda e o acompanhamento das condicionalidades (PAIVA; FACÃO; BATHOLO, pg.25), com a prerrogativa discursiva de gerar impactos na saúde, educação e assistência social dos beneficiários.

No governo da presidenta Dilma Rousseff (iniciado em 2011), o Programa torna-se a principal ferramenta para erradicar a miséria no país. Atuando em conjunto com o Plano Brasil Sem Miséria, que tem por objetivo central superar a extrema pobreza, o PBF passa a ser percebido por alguns estudiosos como o “eixo central da proteção social” no Brasil. Conforme o MDS²⁰, o PBF subsiste na atuação em três eixos principais:

- ✓ A transferência de renda (promove alívio imediato da pobreza);
- ✓ As condicionalidades (consideradas como um reforço ao acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social) e;
- ✓ Ações e programas complementares (que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade)

Enquanto iniciativa do Plano Brasil Sem Miséria foi estabelecida a Ação Brasil Carinhoso com o objetivo de superar a extrema pobreza em famílias com crianças de até 6 anos; ampliar o acesso à creche, à Pré-Escola e melhoria no atendimento e; ampliar o acesso à saúde.

Com as mudanças, valores do referido Programa foram reajustados e os benefícios expandiram em termos de quantidade, agora inserindo gestantes e nutrízes, o que acarretou na ampliação referente ao número de famílias inseridas no Programa, como também, o aumento dos recursos financeiros investidos por intermédio dos benefícios, conforme podemos visualizar na tabela 01.

²⁰ Texto visualizado no site <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

Tabela 01. Dados sobre Evolução do Programa Bolsa Família

Ano	Famílias Atendidas (em milhões)	Valor Investido (em bilhões)
2003	3,6	3,2
2004	6,6	5,5
2005	8,7	6,8
2006	11,1	7,8
2007	11,1	9,0
2008	11,1	10,6
2009	12,4	12,5
2010	12,9	14,4
2011	13,4	17,4
2012	13,7	20,2

Fonte Secundária: site do MDS²¹

O desenvolvimento desse processo demonstra a expansão acelerada deste benefício monetário. Até o mês de dezembro de 2014, a quantidade de famílias beneficiadas era de 14 milhões, o que representa mais de 50 milhões de pessoas. Vejamos no quadro 04:

²¹ <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/10/bolsa-familia-completa-nove-anos-e-beneficia-13-7-milhoes-de-familias>.

Quadro 04. Quantidade de Famílias Beneficiárias do PBF- BRASIL/REGIÕES

REGIÃO	FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS (JANEIRO 2015)
BRASIL	14.014.252
CENTRO-OESTE	752.190
NORDESTE	7.104.343
NORTE	1.683.245
SUDESTE	3.498.030
SUL	976.444

Fonte: SAGI/MDS²²

É inegável o potencial de cobertura e focalização do Programa no atendimento a uma quantidade tão significativa de famílias em situação de pobreza/extrema pobreza. Cabe sinalizarmos que dentre as regiões brasileiras, a região Nordeste - considerada uma das pobres do país - possui a maior quantidade de famílias beneficiárias do Bolsa Família.

A *focalização* nos mais pobres é uma das características centrais do PBF. Dentre alguns autores que adotam essa percepção, Silva e Silva (2001) refere-se à focalização como o “[...] direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade” (p.13). Revela, portanto, uma perspectiva progressista/redistributiva da focalização, da qual denomina de *discriminação positiva*.

Essa perspectiva, concentrada nas necessidades sociais e na rentabilidade econômica, requer complementaridade entre a política social e a política econômica, com a centralidade na responsabilidade do Estado; demanda ampla cobertura; boa qualidade dos serviços; estruturas institucionais adequadas; pessoal qualificado e cobertura integral das populações-alvo dos programas. Nessa concepção, a focalização não se opõe à universalização (SILVA E SILVA, 2014, p. 82).

Esse entendimento passa a considerar a sociedade capitalista da qual estamos inseridos e as devastadoras consequenciais que esse sistema trouxe para a vida humana, extraíndo o direito de viver com dignidade e proteção. Com isso, há um

²² Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Benefícios>.

desnívelamento social, onde a maior parte da riqueza produzida pelo país se concentra na mão de poucos e faz com que a diferença entre ricos e pobres alcance um nível exorbitante.

Levando em consideração esses indícios, compreende-se que o Estado precisa atuar diante das desigualdades existentes, sobretudo a de renda. A perspectiva adotada de uma focalização que visa uma discriminação positiva, não é de beneficiar alguns, mas de agir com justiça, trazendo equidade e possibilidade de que os excluídos socialmente tenham acesso a bens, serviços que os proporcione uma vida digna.

Por outro lado, há riscos a se correr quando a focalização limita o atendimento dos programas de complementação e de transferência de renda a algumas regiões privilegiadas do país:

[...] a focalização torna-se inócua quando limita o atendimento dos programas de complementação e de transferência de renda a algumas regiões privilegiadas do país, não atendendo a todos que realmente necessitam. Além disso, os programas não são descentralizados, além de não serem implementados da mesma forma em todos os municípios, ocorrendo diferenciações em sua execução dependendo dos recursos econômicos e sociais que o município disponibiliza. Assim, os municípios mais pobres ficam sempre aquém dos resultados esperados, devido à própria infraestrutura não condizer com as ações desenvolvidas em âmbito nacional, notadamente nas regiões mais ricas (SARTORI, 2012, p. 218).

Dessa forma, a proposta de alcance da transferência de renda a quem dela necessitar e o atendimento aos critérios postos para inserção nos Programas – e para nós, em discussão o Bolsa Família – ainda não são suficientes para garantir as famílias em situações de pobreza a inserção nele. É por esse motivo que podemos constatar nos municípios mais pobres uma demanda reprimida, ou seja, diversas famílias em situação de pobreza que ainda não recebem os benefícios do referido Programa apesar de apresentarem as condições legítimas para tal.

Outro fator que limita a perspectiva de atuação do Programa Bolsa Família no contexto da Proteção Social é o **reconhecimento do PBF no âmbito da Segurança de Renda enquanto direito socioassistencial**. Por essa discussão acerca do direito, podemos inferir alguns entraves e fragilidades ao analisarmos os textos normativos no âmbito do SUAS (NOB'sSUAS). Identifica-se limites impostos com as mudanças ocorridas na concepção da segurança de renda afiançada pela Política de Assistência Social.

Nesse sentido, a autora Carnelossi (2013) afirma que deixa claro que o direito à renda no campo da assistência social é efetivado exclusivamente, pela oferta de auxílios financeiros e do Benefício de Prestação Continuada (BPC)²³. Assim, sinaliza que o Programa Bolsa Família não se configura como um benefício previsto no âmbito da política de assistência social (p.232). Excluído do contexto da PNAS, o PBF possui legislação própria e específica, o que distancia e dificulta a interação com os preceitos garantidos pela LOAS e pelo SUAS no tocante ao direito socioassistencial de segurança de renda.

Há que se destacar também, críticas relacionadas ao Programa em relação ao corte de renda necessário para a inclusão das famílias neste; o valor aferido ao benefício (que ainda se encontra aquém de contribuir de forma mais significativa nas condições de vida das famílias público alvo de suas ações) e a imposição de condicionalidades para o recebimento do benefício. Sobre este, iremos discutir de forma mais específica em nosso próximo tópico.

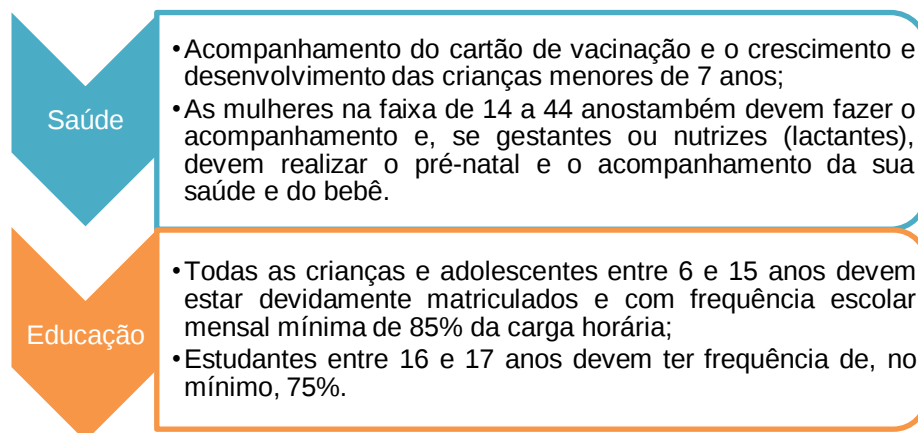
2.2.2. O Direito versus Condicionalidades: a concessão dos benefícios em debate

O PBF funciona a partir de algumas *condicionalidades*, onde as famílias que se tornam beneficiárias deste precisam cumprir algumas exigências para continuarem sendo assistidas pelo programa. Exigências que fazem com que obrigatoriamente as famílias participem dos serviços de outras políticas.

As *condicionalidades* para o recebimento do auxílio financeiro se dão na área da saúde e educação, como por exemplo: acompanhamento pré-natal; nutricional e de frequência escolar nos estabelecimentos de ensino público com participação obrigatória de determinada carga horária. Tais requisitos, são condições obrigatórias para que o benefício não seja bloqueado, cancelado ou suspenso:

²³Este benefício é instituído conforme a LOAS como a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência, como também, a idosos com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção ou nem de tê-la provida por sua família (LOAS, 1993).

Diagrama 03. Condicionalidades do Programa Bolsa Família



Fonte: Informações extraídas do MDS (2014).

Caso a família não cumpra essas condições, acaba por sofrer algumas sanções que vão desde uma advertência ao cancelamento do benefício. Dessa forma, consideramos que a família deixa de ter a assistência devida assegurada, mesmo quando sabemos que, “cabe ao Estado, prover para toda a população os serviços sociais no atendimento as necessidades ao ser social que são direitos que devem ser garantidos indistintamente” (NEVES, 2010, p. 174), sem imposições ou punições.

A imposição de *condicionalidades* com ênfase na contrapartida para o recebimento do benefício nos faz refletir sobre o estabelecimento de condições como garantia de proteção via benefício e o caráter punitivo desse Programa, o que distancia a discussão do campo do direito e reforça uma visão paternalista:

As condicionalidades esbarram na visão paternalista sobre a pobreza, a qual pressupõe que a população pobre não sabe gastar ou agir “adequadamente” e que esta precisa que o Estado obrigue-a a gastar a renda recebida por meio de benefícios em alimentos, por exemplo, ou mandando as crianças para escola ou cuidando da saúde de todos os familiares (COBO, 2012, p. 56).

A autora, também considera o fato de alguns países que adotam programas desse porte não possuírem capacidade financeira e administrativa para a gerência e controle dessas condicionalidades, bem como, a questão de muitas vezes a oferta dos serviços públicos necessários (escolas, hospitais e transporte público) ser precária.

E essa tem sido a realidade em nosso país, sobretudo no que tange aos serviços de atenção básica ofertados. Além de a população pobre ter dificuldade no acesso a tais serviços, estes por si só são por vezes precários e sucateados, o que representa mais um dilema a problemática já existente na área da prestação assistencial (NEVES, 2010).

O discurso dos idealizadores é de que o PBF promove uma correlação da transferência de renda e acesso aos direitos sociais. E apresenta que é a partir dessa correlação que o referido programa se coloca como uma “estratégia” intersetorial, pois, possibilita a inclusão das famílias beneficiárias nas políticas de saúde e educação.

No entanto, a existência de condições para a garantia do benefício reforça a lógica da “troca” na qual os usuários passam a “merecer” o atendimento, ao incorporar *valores disciplinadores da participação*²⁴. Essa realidade baseia-se, portanto, em “artifícios que encontra-se na contramão daquilo que se espera de uma política não meritocrática de caráter universal” (COUTO; RAICHELIS; SILVA; YASBEK, 2012, p. 240).

Espera-se que as ações, serviços e benefícios direcionados aos usuários da política de assistência social devam partir do entendimento de que estes se constituem sujeitos de direitos que precisam ser reconhecidos, garantidos e não barganhados.

De fato, o que se gera nesse processo é a incerteza ou a percepção da insuficiência da proteção ofertada a partir de determinados programas ou serviços socioassistenciais. Sendo assim, há de se considerar o foco desta política nas condicionalidades acaba por apresentar um caráter punitivo e penalizador, sobretudo, sobre aqueles mais vulneráveis socialmente:

[...] o foco das políticas sociais nas condicionalidades termina penalizando ou mesmo excluindo aqueles considerados menos “obedientes” às normas estabelecidas, que não raramente são os que se apresentam com maior grau de vulnerabilidade social (KOGA; SPOSATI, p. 203, 2013).

Outros aspectos precisam ainda ser considerados a partir da imposição de critérios para as famílias se manterem no Programa, visto que, o cumprimento das

²⁴ Expressão utilizada por Koga; Sposati (2013) em “São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais”.

exigências pelas famílias não garante e não suficientes para gerar mudanças na situação de pobreza vivenciada por estas. Isso significa que não basta às crianças frequentarem a escola, ou as famílias serem atendidas/acompanhadas pelos serviços de saúde. As possíveis mudanças almejadas nesse cenário exigem serviços ofertados de boa qualidade e compatíveis a responder as reais necessidades da população beneficiária.

Apesar das limitações apontadas nesse cenário, é imprescindível destacarmos a importância dos programas de transferência de renda para as famílias que sobrevivem em situação de desproteções, com mínimas condições de vida. É inegável a potencialidade dele. Contudo, é preciso lembrar dos inúmeros desafios postos, ao considerar a transferência de renda no Brasil como “o quase tudo do sistema de Proteção Social”.

Assim, compreendemos que vários desafios e limites estão postos a consolidação do Programa Bolsa Família, que vão desde a forma como está estruturado às perspectivas ideológicas que perpassam sua atuação. Fatores estes que impossibilitam impactos mais expressivos no que tange a luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil.

Com base nessa discussão e levando em consideração os objetivos que se propõem o Programa Bolsa Família e seus limites, analisaremos a seguir como se evidenciam as condições de proteções/desproteções vivenciadas pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no território rural do Município de Princesa Isabel – PB.

CAPÍTULO 3

A PERCEPÇÃO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: PROTECOES E DESPROTECOES EM TERRITORIO RURAL



Mapa da Paraíba (PB)

Princesa Isabel

*"Rodeada de serras
E de sonhos divino
Aqui temos PRINCESA
No amor na beleza
De seu grande destino*

*Revoada de andorinhas
Pontilhando os espaços
De desenhos Natais
De belos festivais
De cantos e abraços*

*Trabalho inteligente
Os valores da vida
Que fazem na história
E projetam na glória
Nossa gente aguerrida*

*PRINCESA os teus filhos
Votados a servir
Tem bravura de crente
Geração do presente
Imortais no porvir"*

Letra: Sr. José Florentino Duarte

Música: Sr. Manoel Marrocos

CAPÍTULO 3.

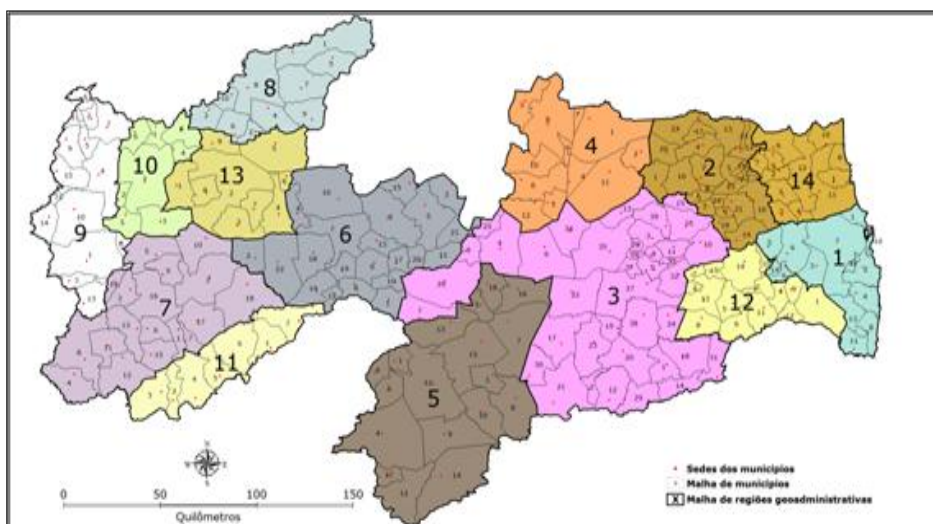
A PERCEPÇÃO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: PROTECOES E DESPROTECOES EM TERRITORIO RURAL

Esse capítulo objetiva apresentar as situações proteções e desproteções de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que vivem em território rural do Município de Princesa Isabel – PB. A análise parte da perspectiva de que a proteção social não contributiva, alicerçada de seguranças sociais - que incorporam serviços, transferência de renda, benefícios – não tem alcançado de forma plena às famílias beneficiárias neste município, portanto, estão postos inúmeros desafios para que as famílias beneficiárias nesse território tenham seus direitos assegurados.

Dessa forma, o capítulo apresenta aspectos socioterritoriais do referido município; expõe o processo metodológico da “Pesquisa Proteção Social de Famílias-PB” e analisa os dados propostos para subsidiar a temática em questão.

3.1. Aspectos Socioterritoriais do Município de Princesa Isabel – “Princesa do Sertão Paraibano”

Localizado no Nordeste brasileiro, o Estado da Paraíba é conhecido como um dos Estados de mais antiga ocupação do Brasil (CARVALHO E SILVA; 2014), possui 223 municípios que se encontram subdivididos em 14 Regiões Geoadministrativas (RGA's) e tem por capital a cidade de João Pessoa, considerada o centro dinâmico da economia paraibana. Vejamos as divisões da RGA's no mapa 01:

Mapa 01. Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba

Fonte Secundária: Relatório Pesquisa Proteção Social da Família (NEPPS/UFPB/2014).

O último Censo²⁵ realizado (2010) indica que a população do Estado da Paraíba era de 3.766.528 habitantes, sendo 2.838.678 residentes na zona urbana e 928.660 residentes na zona rural. Nas últimas décadas, características marcantes são evidenciadas no cenário populacional, onde se constata uma intensa urbanização, ou seja, um deslocamento expressivo da população para as zonas urbanas do Estado.

O referido Estado é considerado um dos mais desprotegidos em termos sociais e econômicos. As situações de pobreza, exclusão e desigualdade social podem ser visualizadas de forma bem mais contundente, quando se trata de um estado periférico situado em uma das regiões considerada mais pobre do país.

Segundo o MDS (2013), o Estado da Paraíba registra um total de 502.606 famílias domiciliadas que recebem o benefício de transferência de renda, o que corresponde a aproximadamente 50% das famílias domiciliadas encontradas no Estado (1.082.796). Desse total somente 11.889, ou quase 12 mil famílias é que são beneficiárias do BPC²⁶, as demais são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

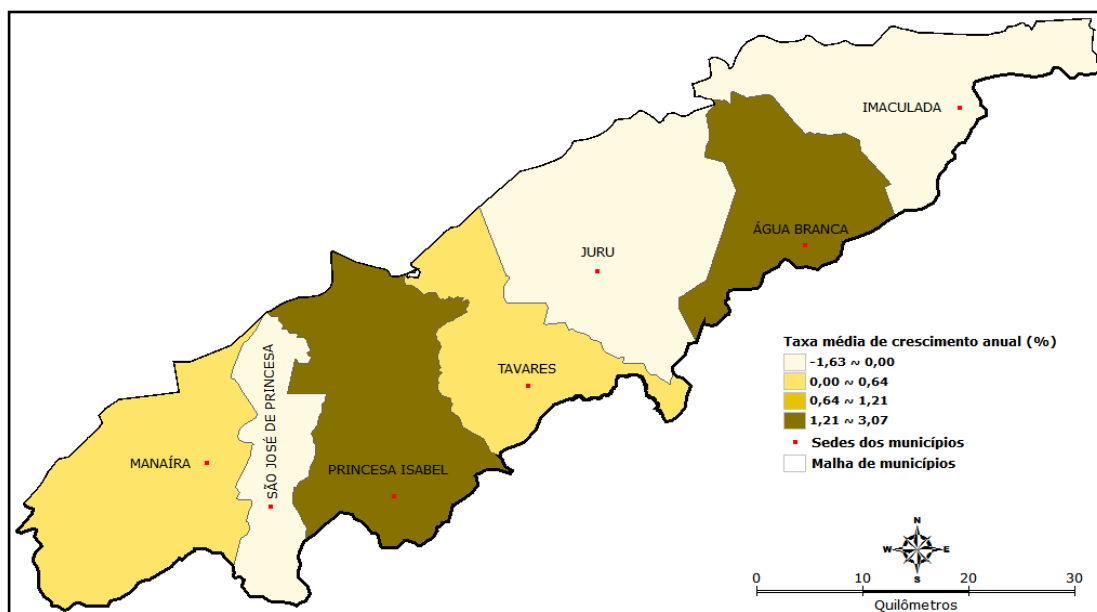
Dentre as Regiões Geoadministrativa (RGA's) no Estado da Paraíba, Princesa Isabel é Município Sede pertencente à décima primeira Região, da qual, além deste, é composta pelos municípios de Água Branca; Imaculada; Juru; Manaíra; São José de Princesa e Tavares. Enquanto Sede Regional se destaca como a cidade mais

²⁵ Fonte IBGE –Censo Demográfico (2010).

²⁶Relatório Técnico -Pesquisa Proteção Social de Famílias no Estado da Paraíba. NEPPS/UFPB/2014

populosa dentre as RGA's, e que disponibiliza a maior oferta de bens e serviços produzidos em sua economia urbana.

Mapa 02. Municípios da Décima Primeira Região Geoadministrativa



Fonte Secundária: Relatório Pesquisa Proteção Social da Família (NEPPS/UFPB/2014)

Território de análise do nosso estudo, Princesa Isabel, também conhecida como **“Princesa do Sertão”** pertence à mesorregião do Sertão Paraibano e à microrregião Serra do Teixeira. Limita-se com o estado de Pernambuco e com os municípios de Tavares; Manaíra; São José de Princesa (ex-povoado); Nova Olinda; Pedra Branca e Boa Ventura.

O Município de Princesa Isabel foi reconhecido a partir do Decreto Lei nº 1164, após ter passada por uma longa história de lutas e guerra pela ocupação do território que hoje o estabelece como tal. Mas teve suas origens no século XVIII quando se chamava na época “Lagoa da Perdição” (IBGE, 2010).

Versa a história que Princesa Isabel foi o único município no Brasil a proclamar sua própria república no contexto de Revolta: A revolta de Princesa, dos anos de 1930. A “Revolta de Princesa” foi compreendida como uma guerra estimulada por interesses políticos e econômicos. Revela o cenário do cangaço, do mando, do coronelismo e disputa por território.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a população do Município de Princesa Isabel-PB era igual a 21.283 habitantes. Dentre estes, 14.528 residentes em

área urbana (68,26%) e 6.755 em **área rural** (31,74%). Dos residentes, 10.448 são homens e 10.835 são mulheres²⁷. Dados expostos por representação de estimativa apontam em 2014 um número de 22.734 habitantes e densidade demográfica de 57,84 (hab./Km²)²⁸.

Mudanças também sobrevieram na estrutura demográfica do Município no que diz respeito ao envelhecimento da população. Verificou-se que entre 2000 e 2010 a população idosa cresceu 3,50 % em média ao ano, o que representou 12,4 % da população do município (IDEME, 2011).

Em relação a aspectos econômicos, os dados apresentados pelo IBGE, entre os anos de 2006 e 2010 apontam para um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do município, que foi de 66,8%. Assim, passou de R\$ 61,8 milhões para 93,5 milhões; superando o PIB verificado no Estado da Paraíba, que foi de 60,1%. A participação expressiva se deu no setor de Serviços. Por outro lado, no que se refere à participação no PIB estadual, a 11ª região geoadministrativa que tem como sede Princesa Isabel, detém a menor participação (1,02%) dentre as regiões, conforme IDEME (2012)²⁹.

Já o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em Princesa Isabel, teve uma taxa de crescimento de 30,4% entre os anos de 2000 e 2010. Nesse período, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos no referido município foi à educação, seguida da longevidade e por fim, a renda.

A Renda per capita média do Município de Princesa Isabel obteve crescimento nas duas últimas décadas, passando de R\$ 196,49 em 2000, para R\$ 334,74 em 2010. A extrema pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 70,00, em reais de agosto de 2010) passou de 51,61% em 1991 para 32,33% em 2000 e para 13,22% em 2010. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013).

Embora se constate índices no crescimento na renda per capita, há de considerar que ainda se tem um número expressivo de famílias que vivem situação de risco social e conseqüentemente dependem de políticas públicas que materializem proteção social. Dados mais atualizados publicado pela SAGI/MDS, identificam por meio do Cadastro Único que em dezembro de 2014 cerca de 4.043 famílias vivendo

27 SAGI/MDS. Diagnóstico Socioterritorial.

28 Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

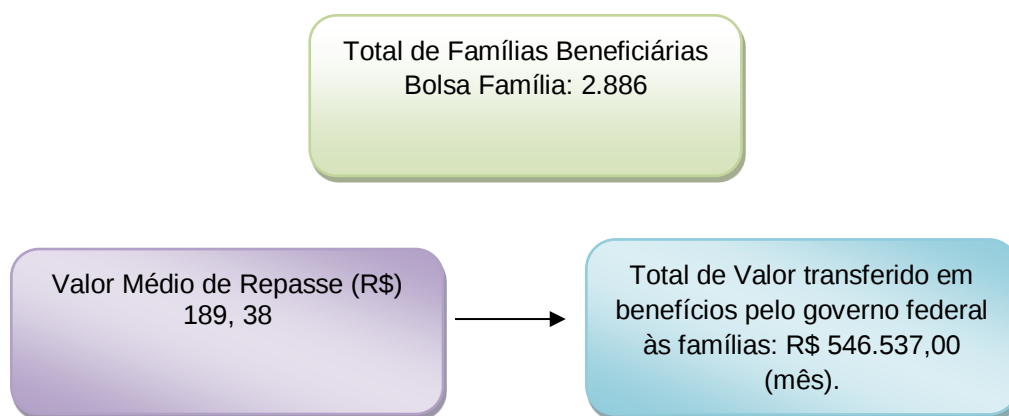
⁵Os dados dos PIBs segundo as RGA's do Estado da PB (2012) encontram-se disponível no site www.ideme.pb.gov.br.

com renda per capita familiar de até R\$ 77,00 e 419 com renda per capita familiar entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00.

Quanto aos níveis de pobreza, em termos proporcionais, 17,9% da população está na extrema pobreza, **com intensidade maior na área rural (27,7%) da população na extrema pobreza na área rural contra 13,3% na área urbana)**³⁰

Observamos ainda, a realidade de Princesa Isabel quanto às famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa Família e a média de valores repassados no mês de fevereiro de 2015, conforme diagrama abaixo:

Diagrama 04. Total de Famílias beneficiárias e Valores Repassados



Fonte Secundária: SAGI /MDS (2015)

Verifica-se através dos dados representados nesse período, que a quantidade de famílias beneficiárias pelo Programa BF não chega a atender a demanda total da população que se encontra nessa situação de pobreza/extrema pobreza. A fragilidade nesse sentido se dá pela constatação de que apesar do repasse financeiro para a concessão do benefício ocorrer via Governo Federal, a abrangência do Programa Bolsa Família depende dos recursos econômicos e sociais do próprio Município, o que limita a sua expansão. Isso significa que a concessão dos benefícios está condicionada ao número de famílias atendidas previsto no orçamento destinado ao Programa no Município.

³⁰ Dados disponíveis em Panorama Municipal da SAGI, conforme Censo Demográfico 2010/IBGE. www.mds.gov.br/sagi

Essa realidade suscita novas demandas para repensar o alcance da Política de Assistência Social e sua materialização via serviços e benefícios, elementos estes necessários para a proteção social das famílias que ali residem, como podemos identificar a partir dos resultados por aplicação de Pesquisa empírica realizada nesse território.

3.2. A Pesquisa “Proteção Social de Famílias - PB” no Município de Princesa Isabel/ PB: Os Caminhos Metodológicos

Os dados para a análise do nosso estudo foram obtidos a partir de fonte secundária extraídas do banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Famílias - PB” realizada no estado da Paraíba pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS) da Universidade Federal da Paraíba, sob a coordenação da Professora Dra. Marinalva de Sousa Conserva.

Essa pesquisa tem como objetivo central a realização de estudo das condições de proteção social a partir do território rural e urbano em que vivem famílias beneficiárias de benefícios de transferência renda, em específico pelo Programa Bolsa Família e ainda a presença do Benefício de Prestação Continuada no Estado da Paraíba³¹.

O caminho para definição da amostra da referida pesquisa iniciou-se a partir de um estudo dos municípios pelas 14 Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba, identificando as similitudes e discrepâncias entre estes. Adotou-se por referência os parâmetros da Política Nacional de Assistência Social que caracteriza os municípios brasileiros por porte populacional.

Assim, a pesquisa foi aplicada em 33 municípios das 14 Regiões Geoadministrativas do Estado. Conforme descrito em Relatório Técnico - NEPPS/UFPB (2014), a decisão quanto às cidades a serem eleitas como amostrais se deu a partir das seguintes situações:

- ✓ Maior concentração de famílias beneficiárias pelo PBF;
- ✓ Menor concentração de famílias beneficiárias pelo PBF;

³¹ CONSERVA, Marinalva (COORD). Relatório Técnico-Pesquisa Proteção Social de Famílias no Estado da Paraíba. NEPPS/UFPB/2014

- ✓ Maior concentração de famílias beneficiárias do PBF em área urbana;
- ✓ Maior concentração de famílias beneficiárias do PBF em área rural;
- ✓ Menor concentração de famílias beneficiárias do PBF em área urbana;
- ✓ Menor concentração de famílias beneficiárias do PBF em área rural.

Após essa seleção dos Municípios a serem pesquisados, distribuiu-se as cotas do número de famílias em cada uma das 33 cidades. O universo de 502 mil famílias domiciliadas no estado da Paraíba, foi configurado em uma amostra com o total de 2.095 famílias beneficiárias, do qual 160 famílias seriam receptoras do BPC – Idoso e deficiência, e 1935 famílias com o benefício do Bolsa família.

Na 11ª RGA do Estado da Paraíba, a amostra foi de 3% do total de beneficiários com aplicação em 1 Município – Princesa Isabel, considerado pela PNAS como Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 hab). Nele, foram aplicados 70 questionários às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (residentes em território rural) e 05 questionários às famílias beneficiárias pelo BPC. Entretanto, em nosso estudo dissertativo, optamos por analisar os dados que se limitam aos questionários aplicados as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O instrumento utilizado para a coleta dos dados foi questionário, constituído por uma série ordenada de perguntas classificadas da seguinte forma:

- Questões abertas (não ofereciam alternativas pré-determinadas, os entrevistados ficam livres para responderem com suas próprias palavras);
- Questões semi-abertas (aquelas que apresentam uma estrutura a partir da qual o respondente pode desenvolver sua opinião);
- Questões fechadas (as que já vem, com as respostas indicadas, cabendo ao respondente optar a partir do repertório indicado por uma das alternativas);
- Dicotômicas (quando o respondente deve escolher, necessariamente, entre duas alternativas);
- Múltiplas escolhas (quando o respondente deve escolher uma (ou mais) respostas entre as alternativas apresentadas e;

- Escalar (quando o respondente deve enumerar as respostas pré-determinadas em ordem de preferência).

Os blocos componentes desse questionário foram os descritos no quadro abaixo:

Quadro 05. Caracterização do Questionário – Pesquisa Proteção Social de Famílias -PB

BLOCOS	DESCRIÇÃO
A	Caracterização dos responsáveis pelo benefício
B	Caracterização da Família
C	Vínculo com a casa em que mora a família
D	Vínculo com o trabalho
E	Acesso à cobertura dos serviços públicos (saúde, educação e assistência social)
F	Vínculo com o bairro/sítio
G	Percepção da capacidade de proteção social da família
H	Vínculos intrafamiliares
I	Vínculos com os parentes
J	Vínculos com a vizinhança
K	Vínculo com os amigos
L	Vínculos associativos/societários;
M	Vínculos religiosos
N	Vínculos culturais e de lazer

Fonte Secundária: NEPPS (UFPB/2014). Elaboração Própria.

Em nosso estudo, focalizamos nossa atenção nos blocos A; B; C; D; E; F; G, e L; extraímos 23 questões que dimensionam o perfil dos responsáveis/famílias beneficiárias; a percepção de proteção social; as situações de proteções e desproteções vivenciadas no território de vivência dessas famílias; no acesso aos serviços socioassistenciais e no impacto na vida das famílias após o recebimento da transferência de renda.

Os dados foram aqui analisados sob uma abordagem quantitativa e qualitativa, através da construção de gráficos, tabelas, percentuais e discursos evocados pelas famílias beneficiárias entrevistadas.

A apresentação dos resultados e análise dos dados estruturam-se em três partes:

- I) Perfil das Famílias beneficiárias;
- II) Percepção acerca da Proteção Social de Famílias;
- III) Principais Determinantes de Proteção /Desproteção Social no Território.

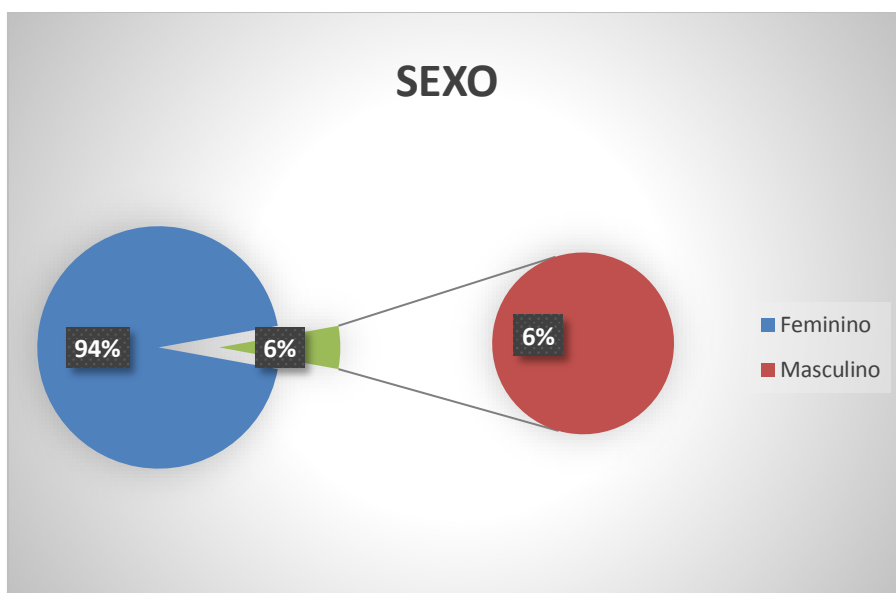
3.3. Resultado da Pesquisa e Análise dos Dados

I) Perfil das Famílias beneficiárias

➤ SEXO:

A respeito do sexo dos entrevistados, a pesquisa demonstrou que as mulheres são em grande massa as responsáveis pelo benefício monetário (94%), sendo estas as respondentes. Apenas (6%) são do sexo masculino, como podemos visualizar no gráfico que segue:

GRÁFICO 01. SEXO DOS RESPONSÁVEIS (PBF)



Fonte Secundária: NEPPS (UFPB/2014). Elaboração Própria

Resultado esse já esperado, pois se justifica pelo próprio desenho do Programa, que institui prioritariamente a mulher como responsável legal pelo recebimento do benefício monetário.

Muitos estudos já retrataram a correlação entre a questão de gênero e os benefícios de transferência de Renda. Tem-se constatado que a prevalência do gênero feminino pelo Bolsa Família aponta para possibilidades de mudanças em aspectos importantes na vida dessas beneficiárias, como por exemplo, maior autonomia e independência.

Autoras como Lavinas; Cobo; Veiga (2009), em seus estudos correlacionados ao impacto das transferências de renda sob as mulheres mais pobres, dimensiona que o fator de gênero enquanto característica do referido programa, se dão numa perspectiva de que “as mulheres promoveriam um uso mais ciente e efetivo de um recurso relativamente pequeno alocado à família, evitando, assim, desperdícios indevidos” (Idem, p.33).

Além da compreensão de que as mulheres administram melhor os recursos financeiros do lar, outra razão pela preferência feminina se dá pelo fato das famílias beneficiárias pelo Bolsa Família serem em sua maioria chefiadas por mulheres.

Conforme pesquisas realizadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dentre os aspectos positivos às mulheres enquanto administradoras deste benefício estão: o acesso ao crédito, o planejamento do orçamento doméstico, a melhoria da autoestima, a redução de dependência com relação ao parceiro e dos conflitos domésticos. Nesse sentido, o benefício vinculado as titulares do Programa, para além da renda geram um valor simbólico para o enfrentamento de outros aspectos da vida dessas mulheres.

Esta também foi uma das conclusões apresentada no livro “Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania” (REGO; PINZANI, 2013), quando apresentam histórias de mulheres responsáveis pelo benefício e as mudanças que sobrevieram na vida destas, sobretudo, no que se diz respeito a relação entre autonomia e dinheiro. Dessa forma, o dinheiro ganha uma “dimensão libertária” que por vezes possibilita o rompimento com vínculos sociais tradicionais, permitindo até mesmo a separação conjugal diante da situação de violência e vínculo de dependência pessoal que as deixavam a mercê de seus companheiros³².

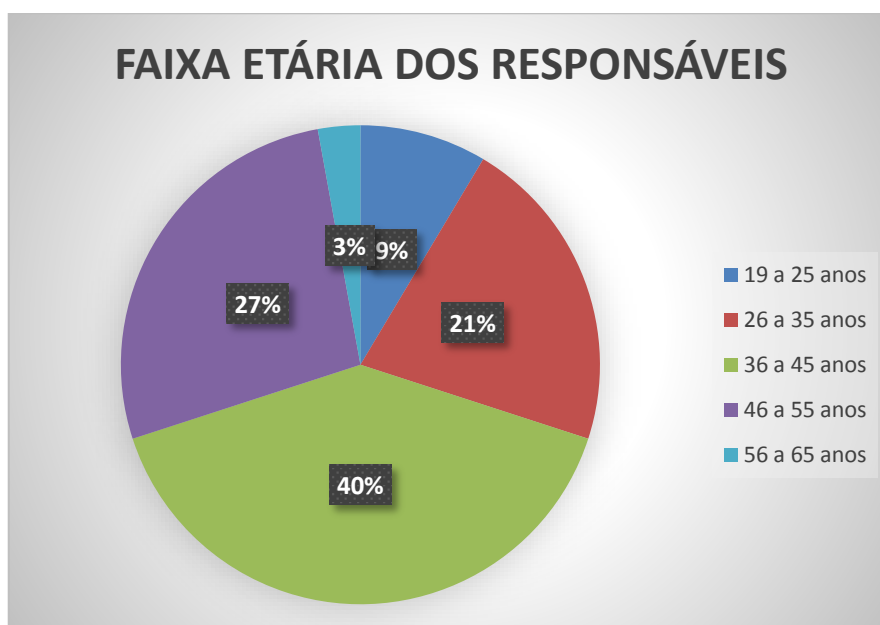
³² Ver reportagem “O impacto do Bolsa Família entre as mulheres” disponível em www.oglobo.com

A participação ativa das beneficiárias como titulares do Programa é vista nesse sentido como favorável, porém o fato mais agravante nesse cenário é que apesar de impactar de forma bastante positiva a vida dessas mulheres, estas “continuam pobres e carentes de inúmeros direitos” (REGO; PINZANI, 2013, p. 17), como constatamos em outras situações no decorrer deste estudo que demonstram fatores de desproteção vivenciados pelas mulheres e suas famílias.

➤ FAIXA ETÁRIA

No que diz respeito à faixa etária, os responsáveis legais pelo benefício encontram-se na fase adulta 40% (tem entre 36 e 45 anos); 47% estão entre 46 e 55 anos; 21% tem entre 26 e 35 anos; 9% possui entre 19 e 25 anos, e 3% possui entre 56 e 65 anos. Vejamos no gráfico que segue:

GRÁFICO 02. FAIXA ETÁRIA DOS RESPONSÁVEIS (PBF)



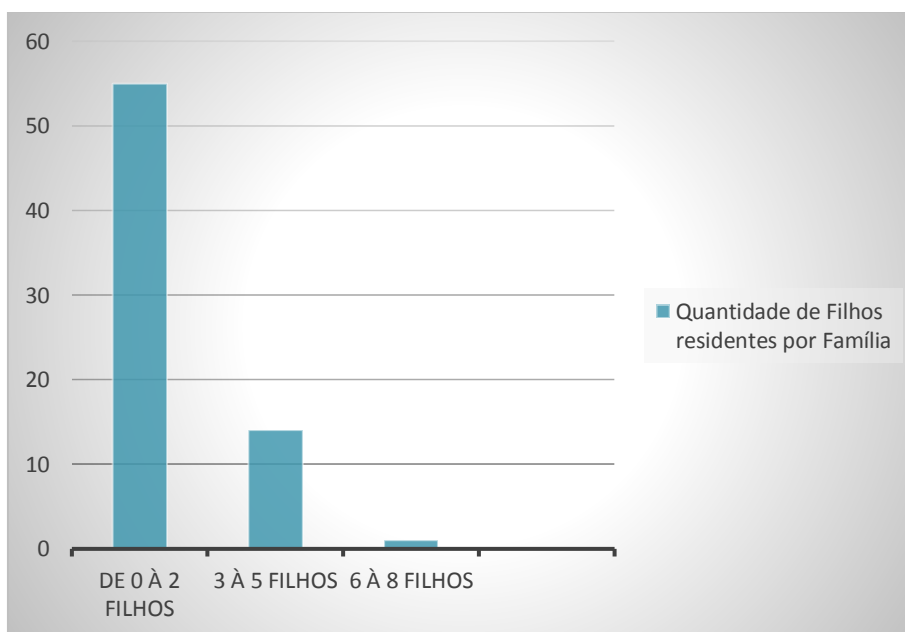
Fonte Secundária: NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

➤ COMPOSIÇÃO FAMILIAR – MÉDIA DE FILHOS POR FAMÍLIA BENEFICIÁRIA PBF

Umas das questões problematizadas que tem sido difundida a respeito do Programa Bolsa Família é aumento da taxa de fecundidade entre as mulheres beneficiárias do Bolsa Família. Percepções baseadas no senso comum acreditam que o referido Programa estimulariam as mulheres a terem mais filhos na perspectiva de ter acesso a um valor de recurso maior por intermédio do benefício monetário.

Os resultados a partir da experiência da pesquisa evidenciam justamente o oposto, corroborando, portanto, para desmistificar essa crença. Os dados apresentados pelo gráfico abaixo revelam que das 70 famílias entrevistadas, a maioria (79%) possui de 0 a 2 filhos convivendo na moradia. O percentual de famílias que tem de 3 a 5 filhos na moradia foi de 20% e 1% para as que tem de 6 a 8 filhos.

GRÁFICO 03. QUANTIDADE DE FILHOS POR MORADIA



Fonte Secundária: NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

Autores como Alves; Cavenaghi (2013) debateram em produção que faz alusão aos 10 anos do Bolsa Família (IPEA) resultados de seus estudos referentes ao Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. Com base nos dados do censo de 2010 (IBGE), os autores afirmam que as mulheres que fazem parte do maior

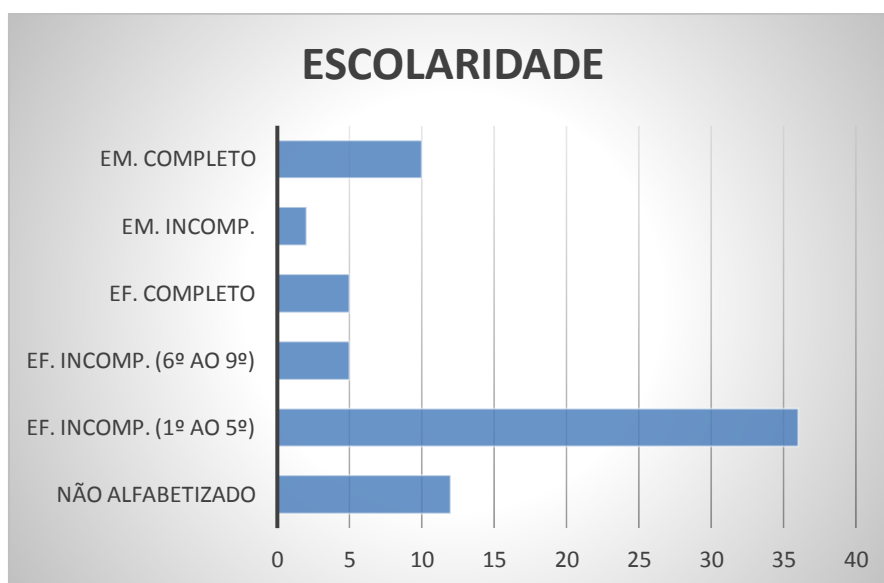
contingente de renda coberto pelo referido Programa apresentaram uma redução do número médio de filhos tanto na última década do século XX, quanto na primeira década do século XXI. Dessa forma, concluem que a fecundidade da população mais pobre do Brasil vinha caindo antes mesmo da implantação do PBF e continuou a cair depois da ampliação da cobertura da transferência de renda.

Dados mais recentes apontados como resultado de pesquisa realizada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mostra que as mães nordestinas e pobres têm, em média, dois filhos. No intervalo de 10 anos (entre 2003 e 2013), enquanto o número de filhos até 14 anos caía 10,7% no Brasil, as famílias 20% mais pobres do país – faixa da população que coincide com o público beneficiário do programa de complementação de renda – registravam uma queda mais intensa: 15,7%. Para as mães das famílias 20% mais pobres do Nordeste, a queda foi ainda maior, alcançando 26,4% no período analisado³³.

➤ **ESCOLARIDADE**

Ao analisarmos o grau de instrução do (a) responsável pelo benefício constatamos a fragilidade no aspecto educacional. O gráfico (04) apresenta que 52% dos (as) titulares do Bolsa Família não terminou sequer o ensino fundamental I (que compreender as séries iniciais de 1º ao 5º ano). Vejamos o dado no gráfico abaixo:

³³ Informação disponível em www.mds.gov.br.

GRÁFICO 04. ESCOLARIDADE DOS RESPONSÁVEIS (PBF)

Fonte Secundária: NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

Esse dado a nosso ver é extremamente relevante, pois o nível educacional é fator determinante para a inserção no mercado de trabalho e melhoria das condições de vida das famílias. Sem ter acesso ao mercado de trabalho, as possibilidades de mudanças socioeconômicas no seio da família tornam-se cada vez mais distantes.

Por outro lado, quando mesmo nessas condições há chances de inserção no mercado de trabalho, o nível de escolaridade compromete a inserção em campos de atividades mais qualificadas, com melhores salários e direitos regulamentados. Geralmente, a inserção se dá no campo informal, em atividade de trabalho precarizada, descoberta dos direitos trabalhistas.

No meio rural isso é ainda mais agravante quando nos deparamos a evidente falta de acesso à educação, sobretudo, em anos passados, que dirá a dificuldade em dar prosseguimento aos estudos. A ausência de políticas educacionais nas áreas rurais é uma das principais causas que justifica dados como este. O último Censo demográfico realizado em 2010 (IBGE) nos mostra que no Município de Princesa Isabel, a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais (24,9%) é maior do que a taxa do Estado-PB (21,4%).

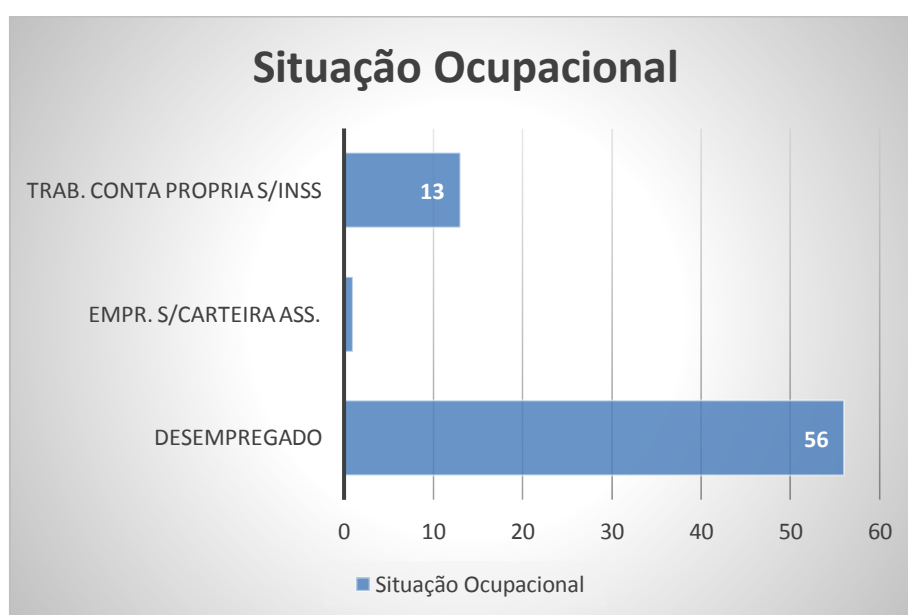
As ações (programas e projetos) nessa área são bastante recentes no rural e carece de um planejamento governamental mais efetivo e propostas de intervenção que levem em consideração as condições de vida no campo, pois essa situação

dissemina um ciclo que perpassa gerações, ou seja, torna-se uma herança que recai inclusive sobre os filhos das famílias mais pobres. Cenário este que historicamente demonstra a negação do direito à educação, principalmente nessas áreas.

➤ SITUAÇÃO OCUPACIONAL

Sem um nível de escolaridade favorável, os indicadores relativos à situação ocupacional dos responsáveis entrevistados demonstram a exclusão no mercado de trabalho. A maior parte destes encontra-se desempregados (cerca de 80%, o equivalente a 56 responsáveis pelo BF) e os 19 % que ingressaram no mercado de trabalho exercem atividade laboral por conta própria, sem, contudo, terem assegurados os direitos previdenciários, também há casos de responsáveis que estão trabalhando sem carteira assinada (1%). Observamos no gráfico abaixo:

GRÁFICO 05. SITUAÇÃO OCUPACIONAL DOS RESPONSÁVEIS (PBF)



Fonte Secundária: NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

O dado acima revela a precariedade no campo de trabalho, uma série de desregulações que vivenciamos na contemporaneidade, que passa a não só atingir as regiões mais pauperizadas em nosso país (urbanas e rurais), mas também

se apresenta como um fenômeno generalizado, de alcance até mesmos às grandes metrópoles.

Todavia, nas áreas rurais, esse passa a ser um fator agravante para a sobrevivência das famílias. A falta de emprego no campo acaba impulsionando as famílias residentes na área rural a migrarem para as áreas urbanas da cidade.

Conforme IDEME (2011), observou-se um acréscimo populacional de 8.450 habitantes na população urbana do Município de Princesa Isabel entre o período de 2000 a 2010. A população rural registrou uma perda nesse período de 10,63%. Certamente um dos motivos agravantes para esse êxodo é falta de emprego/trabalho nesse campo.

Na área rural de Princesa Isabel, podemos observar que muitas famílias vivem da agricultura, em especial do plantio de Mandioca. A exploração da cultura da mandioca é uma atividade produtiva muito importante para a sobrevivência dos pequenos produtores rurais na região, estes dependem da atividade para a agricultura familiar.

FIGURA 01. CASA DA FARINHA (ÁREA RURAL-PRINCESA ISABEL)



Fonte: Relatório de Campo da Pesquisa Proteção Social da Família/NEPPS (2014)

Por outro lado, podemos constatar mulheres também exercendo atividade laboral na “raspa” da mandioca para a produção de farinha, que passa a ser então comercializada na região. Este tem sido um dos meios para elas obterem seu sustento e de sua família, apesar de se constituir um trabalho precarizado e não assegurado em seus direitos, contribui significativamente na renda das famílias que ali residem.

Se tratando das oportunidades de trabalho/emprego o meio rural é um dos que mais sofrem. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (2014), há de fato uma contínua e forte redução das ocupações no mercado de trabalho rural, que vem a ser um fenômeno nacional em suas três categorias que compõem a ocupação no meio rural brasileiro: agricultores familiares, empregadores e empregados.

A forte redução no campo do trabalho acaba por contribuir no crescimento da pobreza rural, o que compromete não só à renda para o usufruto das famílias, mas também sinaliza uma maior dependência dos serviços públicos, como afirma Sierra ao se referir ao trabalho como princípio imperativo da sociedade:

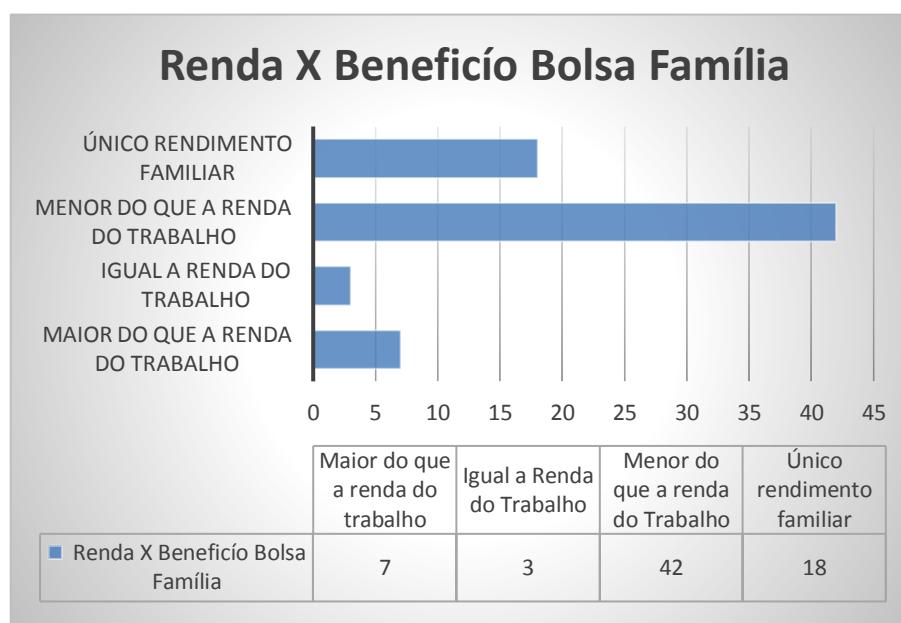
Em uma sociedade em que o trabalho é um princípio organizativo da ordem social, a família contemporânea é mais dependente dos serviços, seja para o cuidado com a saúde, com a educação, com a assistência, seja para o acesso aos transportes, aos bancos, aos supermercados, entre outros (SIERRA, 2011, p. 89).

Dessa forma, a precariedade da inserção no mundo de trabalho agregada a maior dependência dos serviços públicos tenciona a esfera da proteção social, requerendo maiores respostas as demandas sociais existentes na área rural. O impacto do desemprego na área rural pode levar a migração das famílias para a área urbana da cidade ou até mesmo para outras cidades em busca de melhores oportunidades. Destaca-se aqui como consequência desse processo o rompimento dos vínculos existentes com o território de vivência, do sentimento de pertença e identidade, das relações de afetividade das famílias que ali compartilham a vida.

➤ RENDIMENTO FAMILIAR E BOLSA FAMÍLIA

Ao compararmos o benefício financeiro advindo do Bolsa Família e o rendimento familiar gerado pelo trabalho, ou de alguma outra fonte de renda, constatamos que 60% das famílias entrevistadas afirmaram que o valor recebido do benefício particularmente é menor, conforme podemos visualizar no gráfico (06):

GRÁFICO 06. RENDA FAMILIAR X BENEFÍCIO DO PBF



Fonte Secundária: NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

Nesse sentido, a maioria das famílias entrevistadas possui membros que exercem alguma atividade laboral. O benefício do Programa passa então a atuar nesse contexto enquanto uma complementação à renda familiar.

Alguns estudos realizados pelo governo federal apontam para constatação desse dado no âmbito nacional, em que 75% das famílias que recebem a complementação de renda estão no mercado de trabalho³⁴. Todavia, é importante ressaltar que a inserção nesse campo se estabelece no âmbito informal do trabalho, sem a preservação e garantia dos direitos trabalhistas regulamentados.

Desmistifica-se também, a ideia de que o benefício acaba por alimentar a ociosidade da família, gerando certa acomodação e desincentivo à participação no

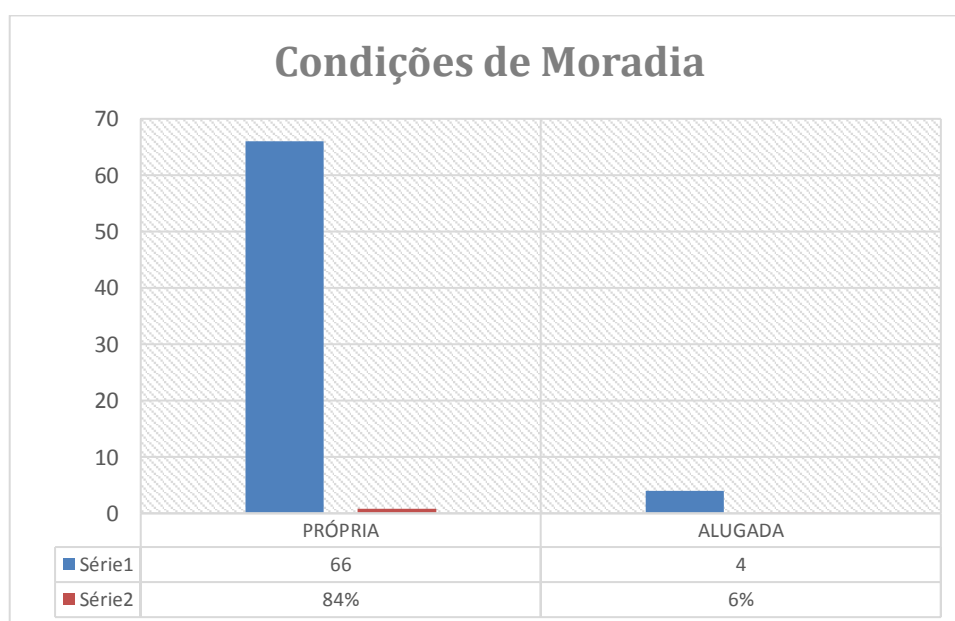
³⁴ Disponível em <http://blog.planalto.gov.br/bolsa-familia-70-dos-beneficiarios-que-moram-em-favelas-trabalham/>

trabalho. Comumente os beneficiários são percebidos como “preguiçosos”, “vagabundos” que preferem viver sob a tutela do Estado. Retomamos nesse sentido, para uma visão mercantilista, que culpabiliza o sujeito pela sua condição de não ter “capacidade” de inserir-se no mercado de trabalho. Assim, deslocasse para o indivíduo a responsabilidade de superar os riscos nesse campo para ter a proteção devida e não para o Estado. Ideia baseada nos postulados neoliberais, que como já sinalizamos nos capítulos anteriores, reduz a atuação do Estado no compromisso em atuar frente às expressões da Questão Social.

➤ CONDIÇÕES DE MORADIA/SERVIÇOS BÁSICOS

As dimensões referentes as condições de moradia, habitação e acesso aos serviços básicos nesse contexto são fatores importantes quando pensamos na proteção social das famílias. Ou seja, saber se a casa onde as famílias residem é própria ou não; que tipo de moradia se constitui (sobrado, casa térrea, apartamento...); acesso adequado a água, luz elétrica; esgotamento sanitário adequado; destino do lixo, dentre outros, são variáveis que possibilitaram constatar as condições habitacionais que as famílias beneficiárias vivem. Vejamos os resultados conforme os gráficos 07 e 08:

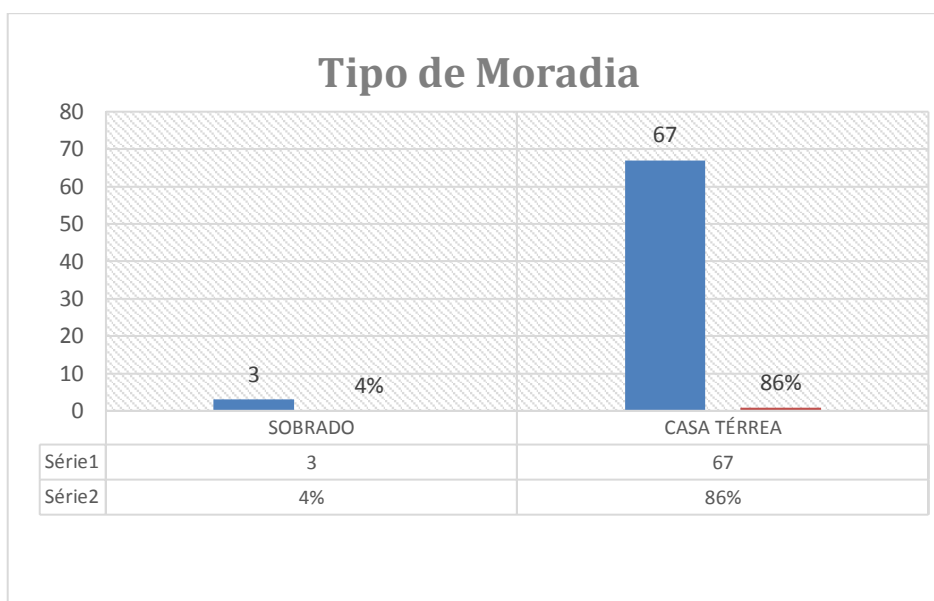
GRÁFICO 07. CONDIÇÕES DE MORADIA



Fonte Secundária: NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

Em sua maioria, as famílias pesquisadas da zona rural do Município de Princesa Isabel (PB) residem em moradia própria (84%) e apenas 6% residem em moradia alugada. O tipo de moradia predominante destas famílias é a casa térrea (86%) conforme gráfico (08).

GRÁFICO 08. TIPO DE MORADIA



Fonte Secundária: NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

Ainda em relação as condições de moradia, no entanto, com ênfase no acesso a água, nos serviços de fornecimento de energia elétrica e saneamento básico, observamos os seguintes resultados:

Tabela 02. Condições de Moradia/Serviços

Possui Luz elétrica	Sim (99%) Não (1%)
Formas de Abastecimento de Água	Cisterna (89%) Água Encanada (9%) Cacimba (1%) Carro Pipa (1%)
Esgotamento Sanitário	Esgoto (Rede Geral): 6% Fossa Rudimentar (89%) Fossa Séptica (1%) Sem resposta (4%)
Destino do Lixo	Queimado (54%) Coleta (46%)

Fonte Secundário: NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

- I) Praticamente todas as famílias (99%) afirmaram que a moradia possui luz elétrica;
- II) A forma de abastecimento de água mais comum é por meio de cisternas (89%) diante da não existência de rede geral de distribuição que alcance as moradias na zona rural;
- III) A maior parte das moradias não são assistidas com coleta/tratamento adequado de esgoto. A alternativa utilizada pelas famílias é o uso de fossa rudimentar (89%);
- IV) A coleta de lixo na zona rural ainda é insuficiente, atingindo 46% das moradias. A alternativa encontrada pelas famílias que não são atendidas com este serviço é queimar o lixo (54%).

Sobre essas condições, sabemos que interferem de forma significativa nas condições de vida das famílias beneficiárias pesquisadas.

Na área rural do Município de Princesa Isabel, os dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE) revelam que 25,1% dos domicílios particulares permanente possui cobertura da rede de abastecimento de água e, apenas 6,5% das residências dispunham de esgotamento sanitário. Conforme dados do Cadastro Único, a demanda identificada no meio rural do referido Município chega a ser de 399 famílias sem acesso a água (SAGI, 2011).

A pesquisa “Proteção Social de Famílias - PB” revelou que das 70 (setenta) famílias entrevistadas, 89% armazenam água em cisternas, já que não existe a cobertura da rede de abastecimento de água de alcance a estas famílias.

FIGURA 02. CASAS COM CISTERNAS – SITIO LAGOA DE SÃO JOÃO



Fonte: Relatório de Campo da Pesquisa Proteção Social da Família/NEPPS (2014)

Devido as desregularidades das chuvas e clima típico da região (sertão), a dependência de carros-pipa e outros meios para ocorrer o abastecimento de água é frequente, porém a população encontra ainda uma série de dificuldades. Em conversa com morador da área rural de Princesa Isabel (residente no Sitio Lagoa de São João) a respeito do acesso a água, o mesmo afirma:

“[...] nem me lembro da última vez que teve água aqui no sítio” (Zé, 71 anos).

Diante dos dados e relato, é possível constatar que as disparidades relacionadas às condições de saneamento representam uma séria problemática que compromete a qualidade de vida desta população,

II) Percepção acerca da Proteção Social de Famílias: O que é uma Família Protegida?

Reconhecer as necessidades das famílias que vivem em situação de desproteção social é imprescindível para a formulação de políticas sociais que possam ser condizentes com a realidade destas, público alvo de suas ações. Dessa forma, identificar sob o olhar dessas famílias “o que é ser protegida”, tornou-se ponto de partida para debatermos sobre esta importante categoria: PROTEÇÃO SOCIAL.

Faz-se necessário reafirmar que, para esse estudo as demandas de proteção estão intrinsecamente relacionadas ao território de vivência dessas famílias. Ou seja: onde as relações sociais de vínculos se estabelecem em múltiplas dimensões - econômicas, afetivas, culturais, entre outras. Portanto, a percepção de proteção para essas famílias se traduz em algo bem peculiar que vai estar relacionada às ausências, incertezas e inseguranças que as expõem em situações de riscos cotidianamente no lugar onde vivem.

Ao serem indagadas acerca do que consideram ser uma família protegida, a maior incidência de respostas apontou para os seguintes elementos: SEGURANÇA/VIOÊNCIA; SAÚDE E VÍNCULOS FAMILIARES, como visualizamos nas falas abaixo:

“É uma família livre da violência” ou “Sem violência, com segurança” (Entrevistado 01).

“Com Boa Saúde” (Entrevistado 15).

“É ser uma família unida [...]” ou “Estarem juntos, unidos, prontos para qualquer necessidade” (Entrevistado 50).

A **segurança/violência** aparece na maioria das respostas (51%) como o principal elemento para as famílias se sentirem protegidas, ou seja, é o principal fator de risco para a proteção das famílias pesquisadas.

Nas áreas rurais, sobretudo, no sertão nordestino, a violência remota traços da história marcante na vida dos povos da região. Histórias marcadas pelo cangaço, pelo “mando”; pistoleiros e coronéis revelam a violência no âmbito das relações de poder e luta pela terra, com foco na relação dominantes/ dominados.

Contudo, hoje em dia estamos vivenciando fenômenos da criminalidade moderna diferentemente da violência costumeira dos sertões brasileiros. A violência se apresenta em seus mais variados aspectos e não se diferencia entre o urbano e o rural, o que se diferenciam são as formas como ela se expressam na vida urbana e na vida rural. Sendo, pois, um fenômeno com maior incidência nas áreas urbanas.

A **saúde** também se apresenta na resposta dos entrevistados (24%), entre os fatores apontados para a proteção social das famílias beneficiárias, na medida em que os cuidados nessa área tornam-se fundamental para a sobrevivência da vida humana. Contudo, sabemos que essa garantia envolve uma série de determinantes que implica numa superação de um modelo biométrico (de centralização apenas na doença) e indica a importância de outros fatores nessa construção, como: acesso a educação, lazer, trabalho, alimentação, saneamento básico, e etc.

Outro elemento que se apresentou como fator da percepção de proteção para as famílias entrevistadas refere-se aos **vínculos familiares** (16%). Na medida em que os vínculos são fortalecidos as famílias sentem-se mais protegidas e mais capazes de lidar com riscos e incertezas que são submetidas. Quando nos remetemos ao bem estar nesse campo, compreendemos que “as famílias representam a primeira instância de solidariedade e proteção social” (COBO, 2012, p. 30).

No âmbito da Política de Assistência Social, a proteção social básica deve atuar nessa perspectiva. Ela tem por objetivo “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidade e aquisições, e o **fortalecimento de vínculos familiares** e comunitários” (PNAS, 2004, p. 33).

Esse entendimento reforça o reconhecimento das situações de desproteção também sob a dimensão relacional, pois os vínculos quando fragilizados ou rompidos geram conflitos e tensões no seio familiar, como por exemplo: situações de violência (física, psicológica, sexual), negligências, abandono, afastamento do convívio familiar, dentre outros. Esses casos demandam uma atenção mais especializada.

III) Principais Determinantes de Proteção/Desproteção Social no Território

➤ Fatores de Proteção

Ao ser questionadas sobre as situações de apoio do governo que as fazem sentir-se protegidas, a maior incidência nas respostas das famílias beneficiárias

esteve relacionada ao recebimento do Benefício Monetário – PBF. As falas evidenciaram respostas como:

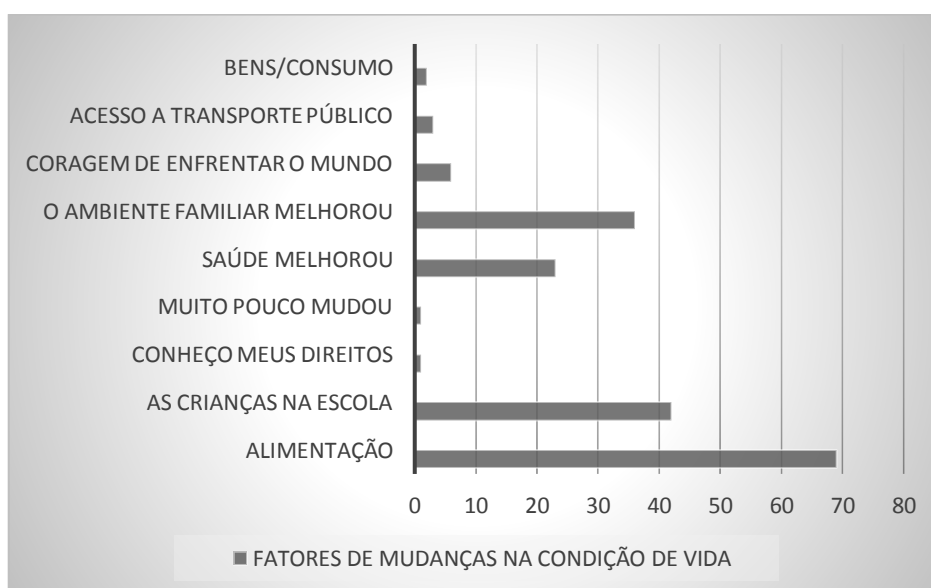
“Só em receber o Bolsa Família já é um grande apoio” (Entrevistada 07).

O referido Programa também foi apontado na maioria das respostas (81%) das famílias entrevistadas ao descreverem às situações de **reconhecimento de seus direitos**. Dessa forma, constatamos que apesar do Bolsa Família não se constituir um direito (legalmente instituído), as famílias pesquisadas o reconhece como tal ao afirmarem:

“Meus direitos foram reconhecidos ao receber o Bolsa Família” (Entrevistada 34).

Quando indagadas se houve mudanças nas condições de vida depois de entraram no Programa Bolsa Família, a pesquisa revelou que 99% das famílias beneficiárias responderam que SIM. A incidência maior para a mudança na qualidade de vida teve como pressuposto a melhoria da **alimentação**, seguida da maior frequência de crianças na escola, conforme podemos visualizar no gráfico 09:

GRÁFICO 09. FATORES DE MUDANÇAS NA CONDIÇÃO DE VIDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS



Fonte Secundária: NEPPS /UFPB (2014). Elaboração Própria.

O impacto na alimentação das famílias via benefício monetário de transferência direta de renda foi, portanto, o principal fator de melhoria na qualidade de vida da população após o recebimento do benefício. Os valores repassados contribuíram para o gasto nessa área, respondendo a um dos objetivos do Programa, que propõe combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional de famílias que vivem em condições precárias de vida.

Assim, os resultados relativos às mudanças que sobrevieram na alimentação das famílias entrevistadas acompanharam a tendência nacional indicada por pesquisas de avaliação nutricional nesse campo em que apresenta o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)³⁵ enquanto Programas federais de maior impacto nos últimos 10 anos, na segurança alimentar da população mais pobre (MDS, 2013).

Não menos importante, podemos constatar outras mudanças advindas da inserção das famílias no PBF, agora os impactos foram em relação à educação das crianças. Os dados indicam que 60% (corresponde a 42 das entrevistadas) afirmaram que as crianças estão frequentando mais a escola, o que as afasta de riscos eminentes como o trabalho infantil, violência e etc.

Nessa dimensão, constatamos que o Programa Bolsa Família apresenta uma evidente articulação da educação com a transferência monetária oferecida, que segundo o mesmo tem o intuito de romper com ciclo vicioso da pobreza. Sabemos que esse resultado está associado aos critérios para a permanência da família no Programa. Contudo, a frequência/permanência do aluno na escola por si só não garante o rompido desse ciclo, até porque a qualidade do ensino ofertado pelas escolas públicas ainda deixa muito a desejar.

Destacamos ainda um determinante territorial que tem contribuído para a proteção social das famílias beneficiárias entrevistadas da área rural do Município de Princesa Isabel: os auxílios financeiros de caráter emergenciais - Seguro Safra; o Bolsa Estiagem, bem como o Abono Natalino. Estes se destacaram em maior percentual de auxílios financeiros concedidos:

³⁵ O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

Tabela 03. Auxílios Financeiros

TIPOS DE AUXÍLIOS	SIM	NÃO
Auxílio Reclusão	-	100%
Aluguel Social	-	100%
Seguro Desemprego	-	100%
Auxílio Doença	3%	97%
Auxílio Maternidade	1%	99%
Seguro Safra	44%	56%
Bolsa Estiagem	21%	79%
Abono Natalino	41%	59%

Fonte Secundária: NEPPS (UFPB/2014). Elaboração Própria

O Programa Garantia-Safra é um seguro para agricultores familiares com renda familiar mensal igual ou inferior a 1,5 (um e meio) salário mínimo que vivem na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e que garante uma renda mínima às famílias que perderam sua safra.

Já o Bolsa Estiagem é um benefício federal instituído pela Lei Nº 10. 954/2004, que tem por objetivo assistir agricultores e familiares atingidos por desastres, ou que se encontram em situação de calamidade/ emergências reconhecidas pelo Governo Federal.

No sertão paraibano, auxílios dessa dimensão são significativos para a sobrevivência das famílias que residem na zona rural devido a situação de seca provocada pela descontinuidade/ irregularidade das chuvas. O impacto da seca sobre as famílias residentes na zona rural é devastador, comprometendo sobretudo, a economia local a sobrevivência das famílias, pois resulta no aumento da fome e miséria na região.

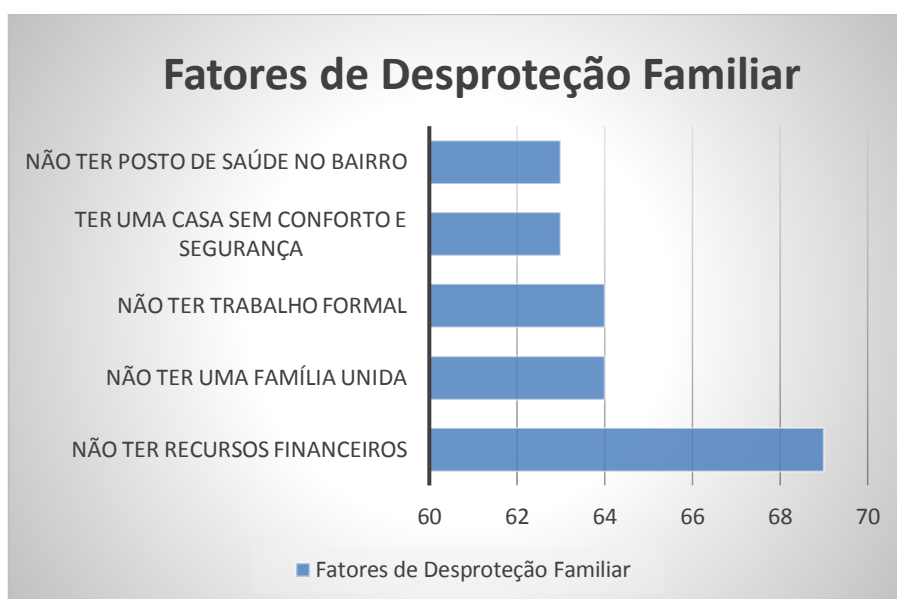
Um percentual significativo das famílias entrevistadas (41%) afirma também receber o Abono Natalino, que é pago no valor de R\$ 32,00 (2014) por meio de um programa estadual complementar de renda direcionado as famílias beneficiárias do estado da PB.

➤ Fatores de Desproteção

A proteção social às famílias é um direito garantido constitucionalmente e reafirmado pelos princípios de políticas públicas que atuam nesse campo. Porém, a materialização desse direito é um desafio para a gestão local dos municípios diante de uma crescente demanda da população empobrecida e da ausência/precarização dos serviços básicos, principalmente em áreas rurais.

Quando indagadas sobre os fatores que causam menos proteção a família, a maior incidência das respostas estava associada a falta de recursos financeiros. É, portanto, para as famílias beneficiárias o que mais as fragilizam e as deixam inseguras, como podemos visualizar no gráfico:

GRÁFICO 10. FATORES DE DESPROTEÇÃO FAMILIAR



Fonte Secundária: NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

O Programa Bolsa Família prevê benefício monetário mínimo para as famílias em situação de pobreza/extrema pobreza, a perspectiva do programa é de renda complementar familiar, portanto, de fato não possibilita mudanças estruturais nesse sentido.

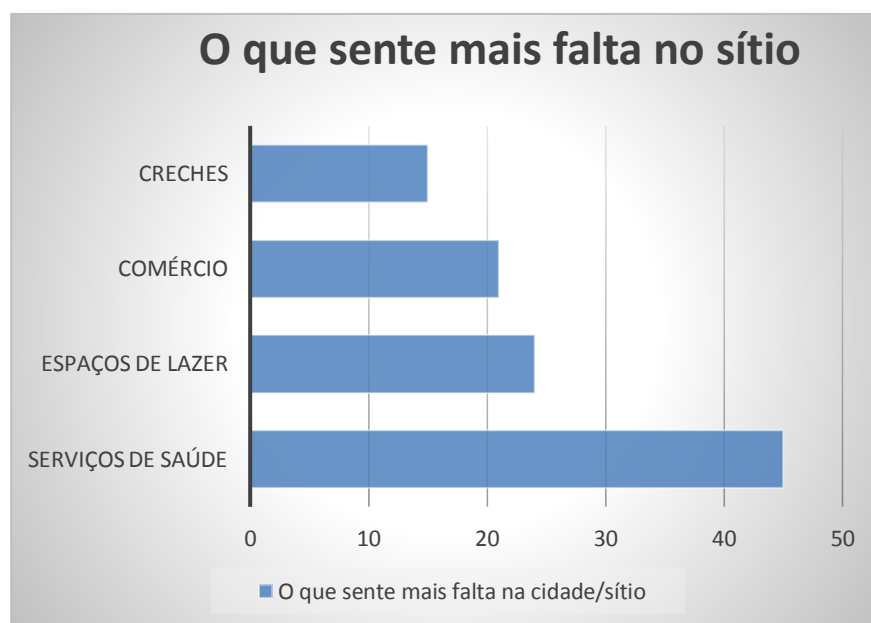
A realidade das famílias aqui analisadas reafirma que o fator renda compromete a segurança e proteção das famílias. Isso nos leva a refletir acerca do benefício socioassistencial Bolsa Família, e o comprometimento no que tange a seu papel na

segurança de renda de indivíduos e famílias em situações de riscos e vulnerabilidades como prediz a PNAS.

Nesse sentido, Lavinas (2012) nos afirma que o PBF não garante o direito à segurança econômica, senão uma renda, o que é radicalmente distinto. O desafio posto, segundo a autora é, portanto, **fazer com que o Bolsa Família transite de benefício para direitos de todos**, mediado por uma política universal de incentivo a todas as famílias.

Em relação aos *serviços públicos*, quando as famílias beneficiárias foram indagadas acerca do que sentem mais falta no sítio onde moram, as respostas que obtivemos com maior incidência foram em relação **aos serviços de saúde**; espaços de lazer; comércio e creches, conforme podemos observar no gráfico abaixo:

GRÁFICO 11. O QUE SENTE MAIS FALTA NO SÍTIO ONDE MORA



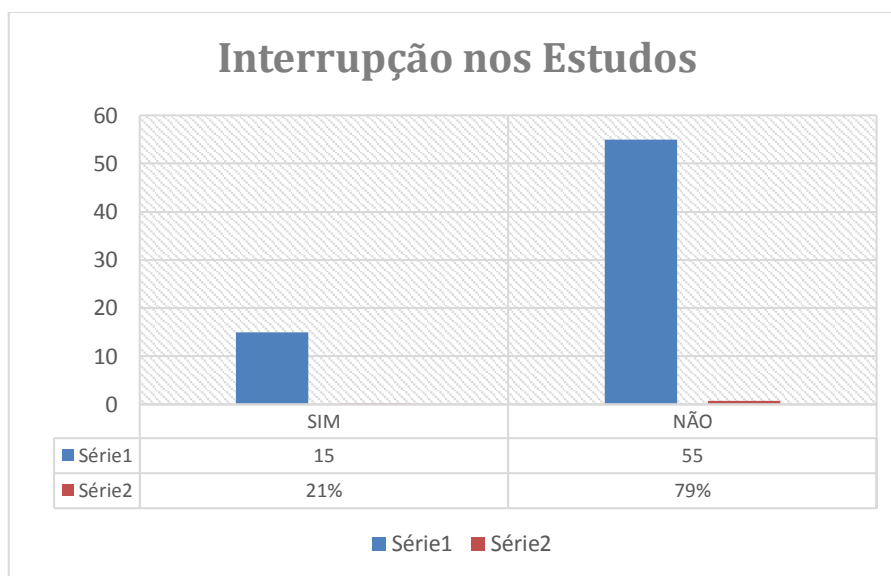
Fonte Secundária: NEPPS/ UFPB (2014). Elaboração Própria

Dentre os serviços de saúde, a falta de especialistas na área foi apontada com maior incidência nas respostas, bem como o acesso a Unidade de Saúde da Família na zona rural.

A escassez dos serviços de saúde no território rural é um grande fator de desproteções, que impede melhorias nos padrões de vida da população beneficiárias pelo PBF, principalmente no que tange aos serviços de atenção básica, porta de entrada para o cuidado nesse campo.

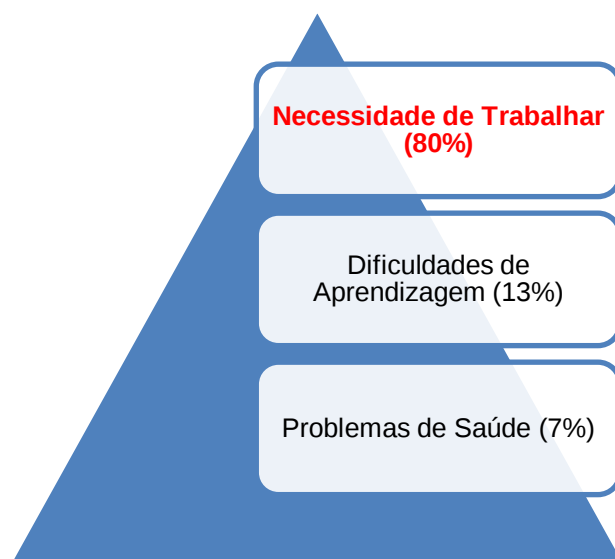
No campo da **educação**, quando indagadas se algum dos filhos tiveram que interromper os estudos, 79% das respondentes afirmaram que NÃO, e 21% responderam que SIM. Conforme podemos visualizar no gráfico 12.

GRÁFICO 12. INTERRUPÇÃO NOS ESTUDOS



Fonte Secundária: NEPPS/ UFPB (2014). Elaboração Própria.

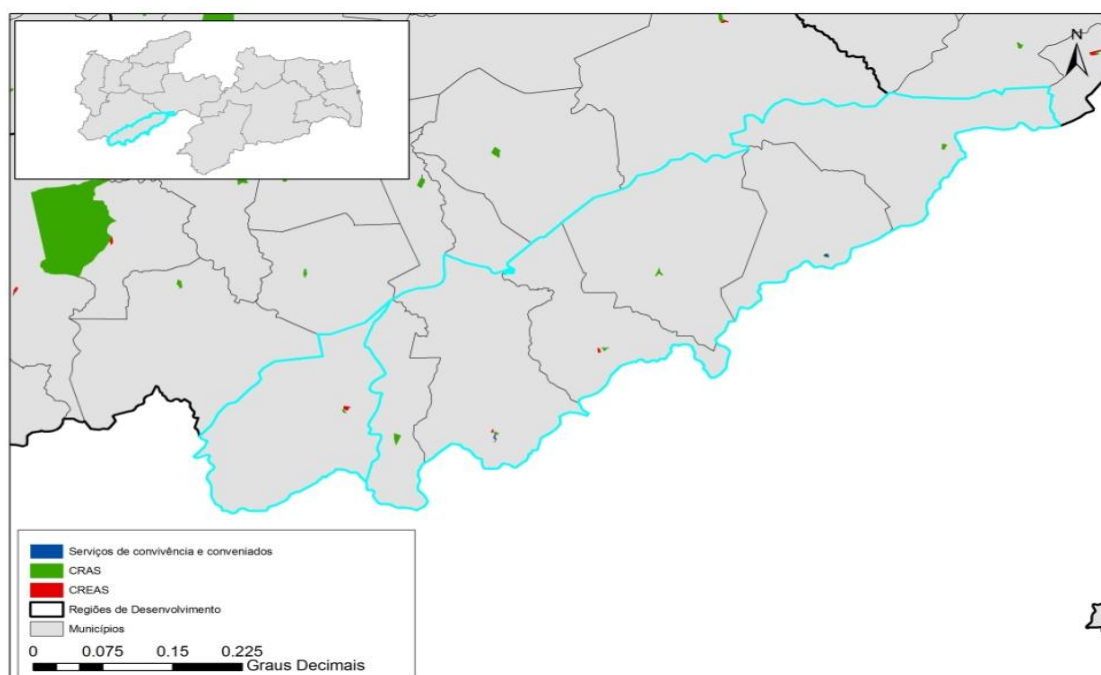
Apesar do fenômeno da evasão escolar não ocorrer com os filhos da maioria das famílias entrevistadas, é importante ressaltarmos que o desafio no combate à evasão escolar ainda prevalece, sobretudo, pelos motivos que justificam o abandono. Das respondentes que afirmaram que seus filhos tiveram que interromper os estudos (21%), os motivos que justificaram o abandono foram:

Diagrama 05. Motivos da Interrupção nos Estudos

Fonte Secundária: NEPPS (UFPB/2014). Elaboração Própria.

Devido ao baixo nível de renda das famílias, os filhos acabam por abandonarem os estudos para inserir-se no mundo do trabalho e assim contribuírem para as despesas do lar e a sobrevivência da família.

No que diz respeito aos **serviços de Proteção Social Básica e Especial**, identificamos que dentre os Municípios que compõe a 11ª RGA, Princesa Isabel, (caracterizado enquanto município de Pequeno Porte II) possui 1 Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e 1 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), conforme podemos visualizar no mapa 03:

Mapa 03. Equipamentos de Assistência Social na 11ª RGA

Fonte Secundária: Relatório Pesquisa Proteção Social da Família (NEPPS/UFPB/2014)

No território rural de Princesa Isabel, a pesquisa revelou a ausência da cobertura desses Centros de Referência, que deveriam ser de alcance a indivíduos e famílias contempladas com os benefícios socioassistenciais e de transferência de renda no âmbito da política de assistência social local.

Os dados evidenciam que a maioria dos beneficiários (94%) nunca receberam visitas dos profissionais do CRAS e CREAS em sua residência; e os que receberam, afirmam que raramente são visitados. Foram elevados ainda (99%) os percentuais daquelas famílias que nunca foram ao CRAS, como também, ao CREAS (97%). Em sua maioria (83%), são famílias que já possuem o benefício há cinco anos ou mais. Vejamos os resultados obtidos na tabela abaixo:

Tabela 04. Acesso aos Serviços Socioassistenciais

Serviços da Assistência Social	Frequentemente (%)	Raramente (%)	Nunca (%)	Total (%)
Recebe Visita CRAS	0	6	94	100
Recebe Visita CREAS	0	1	99	100
Vai ao CRAS	3	4	93	100
Vai ao CREAS	2	1	97	100

Fonte Secundária NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

A ausência da cobertura desses serviços é uma grande problemática que contribui de forma significativa para o aumento da desproteção das famílias beneficiárias, pois estas deixam de ter o acompanhamento devido que colabore na diminuição dos riscos eminentes às quais estão postas cotidianamente.

Isso demonstra a fragilidade dos serviços assistenciais local no atendimento às famílias beneficiárias, como também, o descompasso entre estes e o benefício de transferência de renda. O trabalho social com as famílias, que é desenvolvido via Programa de Atenção Integral à Família - PAIF³⁶ (de responsabilidade do CRAS) acaba por não chegar nesse território rural, dificultando o acesso dos beneficiários a informações, procedimentos, encaminhamentos e respostas às demandas locais.

Essa constatação nos leva a alguns questionarmos sobre a viabilidade do benefício em discussão e da própria PNAS para a proteção social dessas famílias. Se a família beneficiária do Programa não tem acesso aos serviços da política, como pode ter a proteção social assegurada? Seria apenas a transferência de renda via benefício monetário suficiente para a sua proteção? Estão sendo respeitados critérios para execução dessa política em âmbito local que levem em consideração a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às áreas rurais?

Certamente a proteção social não se limita a transferência de renda e apesar de possuir dimensões complexas da qual não podemos defini-las, requer elementos

36 O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é um trabalho de caráter continuado que visa a fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. Disponível em www.mds.gov.br.

essenciais para a garantia de direitos das famílias, sobretudo, no território rural, onde a demanda requer uma atenção diferenciada. A proteção envolve no âmbito da assistência social:

[...] a relação entre provedores e dependentes em uma família (a razão de dependência), a rede de vínculos sociais que a família e seus membros mantêm com a parentela, amigos, vizinhos, associações, somadas às possibilidades concretas de oferta de acessos, com que a família conta, nas políticas públicas no território onde vive, que estabelecem sua capacidade de reagir às desproteções sociais que enfrenta [...] (SPOSATI, 2013, p. 670).

Outro dado importante evidenciado pela “Pesquisa Proteção Social de Famílias –PB” diz respeito ao bloqueio/corte do benefício de transferência de renda – PBF. Cerca de 40% das famílias entrevistadas já tiveram seu benefício bloqueado ou cortado devido ao não cumprimento das condicionalidades impostas pelo Programa, o que não contribuiu para a proteção dessas famílias.

A realidade de desproteção social vivenciada pelas famílias pesquisadas nos impulsiona a refletirmos acerca da funcionalidade do Programa Bolsa Família e as lacunas existentes para a segurança de renda das famílias de alcance deste. Se olharmos para o desenho do Programa, constatamos que a permanência das famílias neste dependem de critérios que estão correlacionados a políticas educacionais, de saúde, que deveriam ser ofertadas com qualidade pelo Estado.

Essa discussão nos remete aquilo que Amorim (2011) salienta, quando afirma que na prática, as metodologias de seleção e condicionalidades impostas pelo Estado (via transferência de renda) são realizadas com uma forte desconsideração da condição precária de vida da população beneficiária e da **não garantia aos direitos mais fundamentais**.

Nesse contexto de desproteções, o Estado precisa assumir o *status* de principal protetor de direitos e de interesses coletivos. A ele cabe o dever e a responsabilidade única de construir novas proteções diante de novas mudanças societárias a partir de políticas públicas comprometidas em responder as expressões da questão social. Não há dúvidas que sem a atuação do Estado, famílias e indivíduos não são capazes por si só de enfrentar as desproteções, assim como a situação de pobreza e desigualdades que vivenciam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conjuntura histórica que demarcou os sistemas de proteção social no âmbito internacional contribuiu de forma decisiva para o debate a respeito das políticas de renda mínima. Eles se gestaram em momentos de profundas mudanças e de exigências impostas pelas sociedades capitalistas.

No Brasil, as ações públicas mais recentes que compõe a “Rede de Proteção Social” concentraram-se prioritariamente no enfrentamento da pobreza a partir de serviços, benefícios e programas voltados a população mais pobre.

As políticas que integram esse contexto são perpassadas por interesses intensamente contraditórios que demarca por um lado, luta incessantes por alcance e efetivação de direitos e por outro, uma história que se representa na forma de subsunção a interesses econômicos.

Ganha relevância nesse cenário, os Programas de Transferência de Renda, cujo debate intensifica-se no país em um período de hegemonia do projeto neoliberal e fragilização dos pressupostos de sustentação da Seguridade Social advinda com a Constituição de 1988. Vivenciou-se uma série de ataques aos direitos sociais, alargou-se as desproteções e inseguranças sobre diversos campos da vida, sobretudo, o trabalho, a renda e a família.

Tais questões passam a ser alvo mais evidente de intervenção estatal mediante a criação da Política Nacional de Assistência Social, que incorpora as seguranças cabíveis para a proteção social de indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social.

Apesar da PNAS prevê princípios e diretrizes no trato com a questão social voltada para o enfrentamento a vulnerabilidades e riscos sociais das famílias, os benefícios assistenciais previstos enquanto transferência de renda por esta política, necessitam estar condizentes com tais princípios, pois no seio desses programas há uma série de contradições quanto a proposta da assistência social que deveria ser ofertada.

Sendo considerado enquanto principal Programa de Transferência de Renda no país, o Programa Bolsa Família com a proposta de alcance a famílias em situação

de pobreza tem se expandido de forma acelerada, apesar de seu alto poder de focalização.

Conhecendo o desenho do PBF, identificamos algumas problemáticas que a nosso ver limitam um maior alcance das famílias nessa situação, como: os valores estabelecidos pelo corte de renda para inserção das famílias no Programa, valor do benefício destinado às famílias; a lógica imposta pelas condições/critérios para a permanência no Programa e a frágil articulação com as demais políticas de forma a contribuir no acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social.

Tomando por base as observações apresentadas através dos dados aqui expostos, analisamos as condições de proteção/desproteção em que as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família residentes em território rural do Município de Princesa Isabel (PB) estão submetidas.

A análise qualitativa dos dados da Pesquisa “Proteção Social de Famílias -PB” comprovou que no território rural do Município de Princesa Isabel, as famílias beneficiárias pesquisadas consideram que o PBF contribui para a proteção social de suas famílias. Contudo, as situações vivenciadas por estas constatarem que as famílias recebem o benefício monetário, mas continuam sem ter importantes direitos sociais assegurados.

Os responsáveis pelo Benefício são em sua maioria mulheres adultas, desempregadas, com poucos filhos residentes na moradia e com baixo nível de escolaridade. A família reside em território com disparidades relacionadas às condições de saneamento básico, sem acesso a rede de abastecimento de água e solução de esgoto não favorável. Fatores significativos que compromete a qualidade de vida de sua população.

O sentimento de “estar protegida” concebido pelas famílias entrevistadas está para além do recebimento do benefício direto de renda, diz respeito a outras carências relacionadas a situações de segurança pública, violência, vínculos familiares e acesso aos serviços públicos. Isso requer medidas públicas locais que direcionem ações que respondam aos anseios protetivos da população que ali vive.

O Bolsa Família, no contexto de proteção, é percebido pelas famílias de forma positiva, como um grande apoio às necessidades que enfrentam na vida cotidiana. Contudo, a eficiência do Programa está principalmente nas condições de alimentação dessas famílias e a permanência das crianças na escola. Tais fatores foram apontados enquanto principal motivo de mudança após a inclusão da família no PBF.

Os impactos, entretanto, são ainda limitados quando comparados com as situações de desproteção social que estas famílias vivenciam. Fatores como: a falta de recursos financeiros, e o acesso aos serviços públicos, que em sua maioria não chegam a ter cobertura para a área rural, o que dificulta inclusive, o atendimento as condicionalidades impostas pelo próprio Programa. Ou seja, “a exigência de condicionalidades não são acompanhadas de providências suficientes do Estado para garantir a expansão, democratização e elevação da qualidade dos serviços ofertados” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 230).

Dessa forma, percebemos que o benefício por si só não garante índices satisfatório de segurança de renda propostas pela Política de Assistência Social em razão da situação de pobreza que se apresenta de forma mais ampla no cenário das famílias beneficiárias. Á nível local, a estrutura dessa Política no Município não acompanha a diversidade, dinâmica e necessidades do território onde as famílias vivem.

Quanto aos serviços socioassistenciais, constatamos que as famílias entrevistadas não são acompanhadas pelos Centros de Referência de Assistência Social. Praticamente não acessam o CRAS ou CREAS e não recebem visitas de profissionais que atuam nessas áreas. Isso significa que não há integração entre serviços, benefícios e transferência de renda, como de fato a PNAS propõem. Assim, não há prevenção de ocorrência nas situações de vulnerabilidades e riscos sociais dessas famílias, nem a intervenção propícia quando os seus direitos são violados.

Assim, apesar de constataremos fatores que proporcionaram melhorias nas condições de vida das famílias, os limites postos para a proteção dessas, subsistem. Se por um lado, o Programa Bolsa Família apresenta perspectivas que podem colaborar em alguns aspectos de proteção social aos seus beneficiários. Por outro, ainda persiste uma série de desafios que o efetive como forte mecanismo de enfrentamento da pobreza e de segurança de renda no campo dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Álvaro André Santarém. **O direito socioassistencial da segurança de renda:** construindo institucionalidades. Março 2012. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/viewArticle/2919>>. Acesso em 17 de novembro 2014.

_____, Álvaro, A.S. **O direito socioassistencial de segurança de renda no Brasil.** 2011.128f.Dissertação (mestrado) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Princesa Isabel -PB.

Disponível em < http://www.ideme.pb.gov.br/index.php/objetivos-do-milenio/doc_download/3024-atlasidhm2013perfilprincesa-isabelpb.html> Acesso em 18 de novembro de 2014.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social: fundamentos e história** /Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti. – 2.ed. – São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 – **Dispõe sobre a Organização da Assistência Social.** DOU de 7. /1993.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 - Cria o Bolsa Família. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm2014> Acesso em 18 de novembro de 2015.

_____. Resolução nº 145 CNAS, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa, Poder Executivo,** Brasília, DF, 28 out de 2004.

_____. Resolução nº33, de 12 de dezembro de 2012. **Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de dez.2012.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, novembro, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Financiamento da Assistência Social no Brasil.** Caderno SUAS, ano 3, nº 3, Brasília: 2008.

_____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 2004b.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**, 1ed.- Brasília, 2009.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**, 1ed.- Brasília, 2011.

CARNELOSSI, Bruna. **Limites do Programa Bolsa Família no reconhecimento da segurança de renda no âmbito da Assistência Social: a mediação das condicionalidades**. O social em questão, Brasil, 2013 Vol. 17 Núm.30, pág. 225-244.

CARVALHO E SILVA, Rodrigo Freire de. **Paraíba 2000-2013/** (org.). São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2014.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** /Robert Castel. Petrópolis, RJ. Vozes, 2005.

COBO, Bárbara. **Políticas Focalizadas de Transferência de Renda: contextos e desafios/** Barbara Cobo. – São Paulo: Cortez, 2012.

CONSERVA, Marinalva (COORD.). **Relatório Técnico - Pesquisa Proteção Social de Famílias no Estado da Paraíba**. NEPPS/UFPB/. João Pessoa, 2014.

_____, Conserva, Marinalva (Coord. Et Al). **Topografia Social da Paraíba- Mapa da Exclusão/Inclusão Social: Indicadores e Discrepâncias**. NEPPS/CEDEST/SEDH. João Pessoa, 2014.

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

_____. Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento /** (orgs.) Berenice Rojas Couto...[ET al.]. – 3 ed rev. E atual. – São Paulo: Cortez, 2012.

CNAS. **Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social. NOB/SUAS**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Conselho Nacional de Assistência Social, Resolução CNAS nº 130, 15 de Jul. de 2005. Brasília. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/publicacoes-para-impressao-em-grafica>. Acesso em 18 de novembro de 2014.

CUNHA, Rosani. **A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família**. Disponível em: http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO_ROSANICUNHA.pdf Acesso em 18 de novembro de 2014.

DRAIBE, Sonia (2009). **Programas de Transferências Condicionadas de Renda**. Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley (editores). 2009. América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise. Ed. Campus, Rio de Janeiro. p. 103-143.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n. 24, São Paulo: CEDEC, 1991.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica/Marilda Villela Iamamoto; Raul de Carvalho. – 23.ed. – São Paulo, Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2008.

IDEME. **Característica do Crescimento Populacional nas Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba (2000-2010)**. Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba. João Pessoa, 2011.

JACCOUD, Luciana de Barros. **Proteção Social no Brasil**: debates e desafios. In Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

KOGA, Dirce. **A interlocução do Território na agenda das Políticas Sociais**. Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 9, jul. 2010

_____, Dirce. **Medidas de Cidades**: entre Territórios de Vida e Territórios vividos. São Paulo, Cortez Editora, 2003. 299p.

KOGA, Dirce; SPOSATI, Aldaíza. **Sentidos Territoriais e Políticas Sociais**. São Paulo, Editora SENAC, 2013.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Alinne. **Bolsa Família**: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. Disponível em <<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/relap10art2-2%20Versao%20PDF%20REVista%20Lavinass%20Cobo%20e%20Veiga.pdf>> Acesso em 18 de novembro de 2008.

_____, Lena. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão: contextos atuais**. Documento de Base URB -AL 10. São Paulo, 2003.

LAVINAS, Lena. **Transferir renda pra quê?** Abril 2012. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/in/transferir-renda-para-que-4566755>>. Acesso em 1 de março de 15.

MINAYO, Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 33. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MONNERAT, Giselle Lavinass; SENNA, Mônica de Castro Maia; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana e BURLANDY, Luciene. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. In: Ciência e Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: v. 12, n. 6, nov. /dez. 2007.

NEVES, Márcia Emília Rodrigues. **Proteção Social?!Bolsa Família e Trajetórias Sociais de Egressas** [tese]. João Pessoa: Universidade da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2010.

PAIVA, Luis; Falcão, Tiago; Bartholo, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo (Orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 25.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões** / Potyara A. P. Pereira. – 3.ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA. **Políticas Públicas, Proteção e Emancipação**. Disponível em </ppublicas/pp02.htm>. Acesso em 18 de novembro de 2014.

REGO, Walquiria Leão. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**/Alessandro Pinzani. São Paulo, Unesp, 2013.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem política brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

SARTORI, Elisiane. **Família e proteção social: todos sob o mesmo teto**/ Elisiane Sartori. Campinas, SP: Papel Socaíl, 2012.

SIERRA, Vania Morales. **Família: teoria e Debates**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**/ Ademir Alves da Silva. -. 3 ed.- São Paulo: Cortez, 2010a.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda** /Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yasbek, Geraldo Di Giovanni. – 6.ed ver. E atual. – São Paulo: Cortez, 2012.

_____. (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. 2 ed. São Paulo: Cortez, Teresina: UFPI, 2013.

_____. (Coord.) **A comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Maria Ozanira da Silva e. **Os Programas de Transferência de Renda na Política Social Brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites**. Revista de Políticas Públicas, v. 8, n. 2, 2004.

SILVA, Robson Roberto da. **Sistemas de proteção social e políticas de renda mínima na contemporaneidade: uma análise do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro**. 2007b. 202 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributivo: concepções fundantes. In: **Concepções e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009.

_____. **Tendências latino-americanas da política social pública no século 21.** In: Revista Katálysis, vol. 14, núm 1. Florianópolis: janeiro-junho, 2011.

_____. SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: de ação individual a direito social.** Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, n. 10, p. 435-458, jul./dez. 2007. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf. Acesso em 20 de março de 2013.

STEIN, Rosa Helena. Configurações recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidades. In: BOSCHETTI, Ivanete (Org). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** – 2 ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta** /Eduardo Suplicy. – 7. ed.- São Paulo: Cortez, 2013.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro,: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998, 2ª edição novembro de 2000.

VIERIA, Evaldo A. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos.** Revista Serviço Social e Sociedade, nº 53, p.67-73, março/1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas sociais inclusivas: desafios e possibilidades.** In: KOGA (Org.). Cidades e questões sociais – São Paulo, Terracota, 2009.

YAZBEK, M. C. **Estado e Políticas Sociais.** Revista Praia Vermelha. 18. ed. UFRJ. Rio de Janeiro, Segundo Semestre 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** Serv. Soc. Soc. [online]. 2012, n.110, pp. 288-322.

ANEXOS

ANEXO 01. ROTEIRO DAS QUESTÕES UTILIZADAS DA PESQUISA PROTEÇÃO SOCIAL DE FAMÍLIAS -PB

PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS -PBF

I) Sexo dos responsáveis pelo Benefício: (1) Fem. (2) Masc.

II) Faixa Etária dos entrevistados;

III) Descrição da quantidade de Filhos por moradia;

IV) Escolaridade:

- (1) Não Alfabetizado;
- (2) EF. Incompleto – 1º a 5º ano;
- (3) EF. Incompleto -6º a 9º ano;
- (4) EF. Completo;
- (5) EM. Incompleto;
- (6) EM. Completo;
- (7) ES. Incompleto;
- (8) ES. Completo.

V) Situação Ocupacional atual:

VI) O Benefício recebido pelo Programa de Transferência de Renda é:

- (1) Maior que a renda da família gerada pelo trabalho;
- (2) Igual a renda da família gerada pelo trabalho;
- (3) Menor que a renda da família gerada pelo trabalho;
- (4) O benefício constitui-se como único rendimento familiar.

CONDIÇÕES DE MORADIA/SERVIÇOS BÁSICOS

VII) A casa em que mora é:

- (1) Própria;
- (2) Alugada;
- (3) Cedida;
- (4) Ocupada;
- (5) Outro.

VIII) Tipo de Moradia:

- (1) Sobrado;

- (2) Casa Térrea;
- (3) Apartamento;
- (4) Outro: Qual _____

IX) Sua casa é atendida com quais serviços e equipamentos:

- a) Luz Elétrica – (1) SIM (2) NÃO
- b) Água – (1) Encanada (2) Carro Pipa (3) Cisterna (4) Cacimba (5) Poço
6) Açude
- c) Esgoto – (1) SIM (2) NÃO. Qual forma de Esgoto? (1) Fossa Séptica (2)
Fossa Rudimentar
- d) Destino do Lixo: (1) Coleta (2) Queimado (3) Céu Aberto . Outro, qual?

PERCEPÇÃO ACERCA DA PROTEÇÃO SOCIAL DE FAMÍLIAS

X) O que você considera que é uma família protegida?

XI) Em quais situações você considera que sua família conta com o apoio do governo para se sentir protegida?

XII) Cite algumas situações que você e sua família viveram e que você considera que seus direitos foram reconhecidos.

XIII) Depois que você entrou para o Programa de Transferência de Renda houve alguma mudança/melhora nas condições de vida da sua família? (1) SIM (2) NÃO

XIV) Se sim, o que mudou?

- (1) Alimentação melhorou
- (2) As crianças frequentaram mais a escola
- (3) Conheço mais meus direitos
- (4) Muito pouco mudou
- (5) Saúde melhorou
- (6) Um dos familiares conseguiu emprego
- (7) O ambiente familiar melhorou
- (8) Ficamos com mais coragem de enfrentar o mundo
- (9) Nada mudou
- (10) Acesso a transporte público
- (11) Aquisição de bens/consumo
- (12) Outro, qual? _____

AUXÍLIOS FINANCEIROS

XV) A sua família recebe algum benefício/auxílio do Governo? Qual?

- (1) Auxílio Reclusão
- (2) Aluguel Social
- (3) Seguro Desemprego
- (4) Auxílio Doença
- (5) Auxílio Maternidade
- (6) Seguro Safrá
- (7) Bolsa Estiagem
- (8) Abono Natalino

FATORES DE DESPROTEÇÃO/PROTEÇÃO

XVI) Quais desses fatores você considera que causa menos proteção para sua família?

- (1) Não ter referência paterna
- (2) Não ter referência materna
- (3) Não ter uma família unida
- (4) Não ter recursos financeiros
- (5) Não ter trabalho formal
- (6) Não ter moradia própria
- (7) Ter uma casa sem conforto e segurança
- (8) Não ter direito a uma pensão ou a um benefício monetário suficiente para viver
- (9) Morar em bairro com muita violência
- (10) Não ter escola e creche no bairro
- (11) Não ter posto de saúde no bairro
- (12) Não ter assistência social no bairro
- (13) Não ter policiais nas ruas
- (14) Não ter mais apoio do governo
- (15) Não ter amigos no bairro
- (16) Não ter transporte público próximo
- (17) Não ter lazer
- (18) Não ter grupos religiosos próximos
- (19) Não ter serviços de comunicação
- (20) Outro, Qual? _____

XVII) O que vocês sentem mais falta na cidade/sítio?

- (1) Espaços de Lazer
- (2) Serviços de Saúde

- (3) Segurança
- (4) Comércio
- (5) Escolas
- (6) Creches
- (7) Serviços de Transporte
- (8) Telecentro – serviço de acesso à internet
- (9) Outros, quais? _____

XVIII) Algum de seus filhos teve que interromper os estudos? (1) SIM (2) NÃO

XIX) Se sim, por que?

- (1) Por ter sido agredido na escola
- (2) Por cumprir medida de internação
- (3) Por problema de saúde
- (4) Por ter sofrido ameaça na escola
- (5) Por necessidade de trabalhar
- (6) Por dificuldades de aprendizagem
- (7) Outro, qual? _____

XX) Que frequência você recebe a visita dos profissionais do CRAS em sua casa?

- (1) Frequentemente (2) Raramente (3) Nunca

XXI) Com que frequência você vai ao CRAS?

- (1) Frequentemente (2) Raramente (3) Nunca

XXII) Que frequência você recebe a visita dos profissionais do CREAS em sua casa?

- (1) Frequentemente (2) Raramente (3) Nunca

XXIII) Com que frequência você vai ao CREAS?

- (1) Frequentemente (2) Raramente (3) Nunca

ANEXO 02. DECLARAÇÃO DE LIVRE ESCLARECIMENTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - PPGSS
NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA EM POLÍTICAS SOCIAIS –NEPPS

DECLARAÇÃO DE LIVRE ESCLARECIMENTO

Pesquisa - “Proteção Social da Família”

Você está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa - **PROTEÇÃO SOCIAL DA FAMÍLIA**”, que apresenta como **objetivo** estudar as condições de vida das famílias a partir do lugar em que se vive. Assim, sua contribuição é de grande importância para esse estudo, principalmente em ouvir a respeito dos sentimentos e garantias da proteção de sua família. Em outras palavras: Sua família conta com o que e com quem para se sentir protegido? Sua participação não tem ligação, nem comprometimento com o seu benefício, portanto a sua colaboração **VAI AUXILIAR A PENSAR AS FORMAS UTILIZADAS PELAS FAMÍLIAS PARA PROTEGER SEUS MEMBROS**. Seu nome será mantido em absoluto sigilo e não terá nenhuma perda pelas informações prestadas.

A realização dessa pesquisa está sob a responsabilidade do Núcleo de Estudo e Pesquisa do Curso de Serviço Social da UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA.

Disponho-me a participar como voluntário (a) e a fornecer as informações solicitadas no questionário, como também autorizo a utilização dos dados e resultados dessa pesquisa científica.

Assinatura do Participante da Pesquisa

Assinatura do Pesquisador Responsável