



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ROBERTA TEODORICO FERREIRA DA SILVA

**OS SENTIDOS DA PROTEÇÃO SOCIAL: um estudo a partir das famílias
beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB**

João Pessoa/PB
2018

ROBERTA TEODORICO FERREIRA DA SILVA

**OS SENTIDOS DA PROTEÇÃO SOCIAL: um estudo a partir das famílias
beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Marinalva de Sousa Conserva
Coorientadora: Prof.^a Dra. Alice Dianezi Gambardella.

João Pessoa/PB
2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586s Silva, Roberta Teodorico Ferreira da.

OS SENTIDOS DA PROTEÇÃO SOCIAL: um estudo a partir das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB / Roberta Teodorico Ferreira da Silva. - João Pessoa, 2018.

156 f. : il.

Orientação: Marinalva de Sousa Conserva.

Coorientação: Alice Dianezi Gambardella Gambardella.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Proteção Social. 2. Programa Bolsa Família. 3. Segurança de Renda. 4. Política Pública. I. Conserva, Marinalva de Sousa. II. Título.

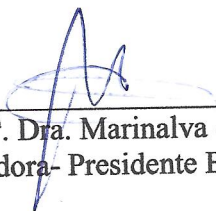
UFPB/CCHLA

ROBERTA TEODORICO FERREIRA DA SILVA

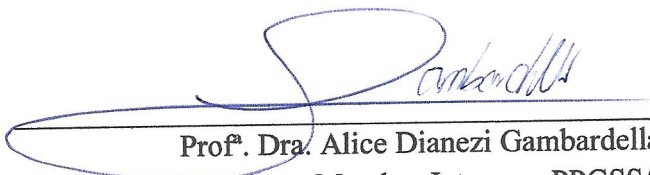
OS SENTIDOS DA PROTEÇÃO SOCIAL: um estudo a partir das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB

Aprovada em 19 de outubro de 2018.

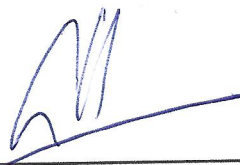
BANCA EXAMINADORA



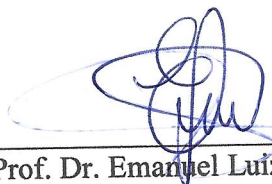
Prof.ª Dra. Marinalva de Sousa Conserva
Orientadora- Presidente Banca – PPGSS/UFPB



Prof.ª Dra. Alice Dianezi Gambardella
Coorientadora - Membro Interno – PPGSS/UFPB



Prof.ª Dra. Antônia Picornell Lucas
Membro Externo – USAL/Espanha



Prof. Dr. Emanuel Luiz Pereira da Silva
Membro Externo – UNINASSAU- PB

AGRADECIMENTOS

Durante o processo de construção do estudo dissertativo foi possível realizar inúmeras reflexões acerca da vida, das relações sociais, do trabalho, do estudo, da perspectiva de vida, dentre outros. É sabido que o dinheiro, o sucesso, a fama e o poder são os quatro desejos mais comuns que encontramos por aí, quando o assunto é dar motivo aos nossos dias, em torno deles gira a sociedade de mercado, onde o consumo é o valor absoluto. Se há uma coisa em comum entre todos nós é que estamos buscando uma razão para viver. Para a maioria, não basta estar vivo, é preciso que a vida tenha significado. Baseados nessa busca, construímos a nossa vida, fazemos nossas escolhas, cultivamos amizades e amores, temos razão para levantar da cama e para nela deitar e descansar.

Assim, a conquista da aprovação na turma de mestrado em Serviço Social pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social- Universidade Federal da Paraíba, em 2016 é fruto de esforços e se configura como uma importante conquista, um avanço na realização pessoal e a garantia da bolsa de mestrado ofertada pela CAPES foi uma confirmação de que estava no caminho certo, já não restavam dúvidas do percurso a seguir. Contudo, haveria pedras no caminho, momentos difíceis, que foram muito bem compartilhados com a trindade (o pai, o filho e o espírito santo), e também, com minha família, em especial com minha mãe, Francisca Teodorico de Sousa (Marisvalda, como ela gosta de ser chamada), mulher guerreira, que apesar das dificuldades nunca desistiu de lutar por um futuro melhor, de correr atrás dos sonhos e, mesmo sem perceber, me fez querer ser semelhante.

Agradeço ao meu namorado, Kleber do Nascimento Barbosa, que esteve ao meu lado em todos os momentos em que precisei, ofertando amor, apoio, conselhos e aquele abraço que acalma a alma, por confiar em mim quando nem eu mesma confiava, por acreditar que eu seria capaz de alcançar meus objetivos e, nos momentos mais difíceis, por me pedir para ter calma, fé e força para lutar e vencer. Obrigada por ser meu amor, namorado, amigo, confidente!

De igual modo, tenho muito a agradecer ao meu pai, Rinaldo Ferreira da Silva, pois mesmo não estando tão presente, na atualidade, foi de grande importância para o meu desenvolvimento enquanto pessoa; aos meus irmãos, Robério Teodorico e Rômulo Teodorico, por toda amizade e carinho; as minhas cunhadas Alciene Pyrrho e Mayne por estarem presentes em minha vida e por saber que são pessoas com quem posso contar e confiar, que estarão em oração por mim.

Ainda gostaria de agradecer aos meus avôs e avós (maternos e paternos), por serem exemplos de cidadãos; pessoas de caráter, que me motivam a querer ser uma pessoa melhor, mais humana. Com carinho especial, gostaria de agradecer a minha avó materna Francisca Maria Ponciano, que me acolheu quando eu ainda era uma menina, me ensinou valores e princípios que carrego até os dias atuais, sempre muito verdadeira e honesta, exemplo de mulher que não foge à luta. Como não poderia faltar, gostaria de agradecer ao meu tio Francisco Ponciano (Landinho), por ser o grande incentivador para que eu fizesse o curso de Serviço Social e para que eu desse continuidade à carreira acadêmica. E a sua esposa e minha grande amiga, Viviane de Araújo, por todo apoio, por sorrir comigo à cada conquista, por ser companheira e por proporcionar bons debates sobre o comunismo, socialismo, trabalho, governo e cidadania.

Bom, os poucos mais de dois anos como mestranda, tive a oportunidade de ampliar meu conhecimento a partir de leituras, debates em sala de aula e no grupo de pesquisa NEPPS, produções acadêmicas; juntos as minhas amigas Vaneide, Kassandra, Ana Cristina e Fernanda, que tiveram contribuição importante na minha formação profissional, principalmente quando eu precisava desabafar, quando eu necessitava de “um ombro amigo”, de apoio para os estudos, na elaboração de artigos e nas participações em eventos. Muitas foram as conversas por telefone e *WhatsApp* para tirar dúvidas sobre os assuntos e conversas que foram essenciais para me fazer sorrir e avançar. Ainda neste sentido, gostaria de agradecer a minha grande amiga Rosangela Santos, pessoa fundamental para explicar o porquê de eu estar concluindo o mestrado, pois ainda enquanto amigas de trabalho na ONG Eссор Brasil, ela me incentivou a tentar o mestrado, a não me acomodar e me deu muito apoio para ter essa iniciativa e me preparar para a tão esperada seleção. Mas que isso, Rosangela é minha referência por ser uma pessoa amável, companheira, verdadeira, por estar sempre disposta a ajudar, pessoa de coração gigante, por ser inteligente e super criativa.

Gostaria de agradecer a minha querida orientadora, Prof^a. Dra. Marinalva Conserva, pela paciência e competência demonstrada em cada detalhe do trabalho e no seu apoio na construção dessa dissertação. Marinalva, pode ter certeza que aprendi muito com você, quando eu achava que estava no caminho “certo”, você me fazia parar, refletir e mudar. E assim, a dissertação passou a tomar outros rumos e eu passei a almejar novos horizontes. Gostaria também de agradecer a coorientadora, Alice Dianezi Gambardella, pelos direcionamentos no processo dissertativo e aos professores da banca de defesa de dissertação de mestrado, Emanuel Luiz Pereira da Silva e Antônia Picornell de Lucas, pois tenho certeza que as contribuições serão de grande importância.

Agradeço a todos os professores do Mestrado, pela oportunidade que tive de aprender e partilhar conhecimento e à turma do mestrado e do NEPPS, base de pesquisa a qual tenho o prazer de fazer parte. A Deus, ao qual já sou grata todos os dias, pela minha vida, pelo meu falar, meu pensar, meu agir, pelo seu tão grande amor e misericórdia, por proteger e cuidar de mim. Sem dúvida, sem Deus, eu não estaria hoje sendo grata por todas as bênçãos e realizações.

Obrigada!

"O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis".

José de Alencar

RESUMO

O presente estudo dissertativo intitulado- Os sentidos da proteção social: um estudo a partir das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB, objetiva problematizar os sentidos da proteção social a partir da percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no município de João Pessoa/PB. Este estudo partiu da hipótese de que nos Programas de Transferência de Renda, em especial o Programa Bolsa Família, a segurança de renda é insuficiente para garantia da capacidade protetiva das famílias, inclusive em termos da efetividade das condicionalidades impostas às famílias. O processo investigativo delineou-se através de uma abordagem qualitativa do tipo exploratória e descritiva a partir da utilização de dados secundários, fornecidos pelo banco de dados da Pesquisa – Capacidade protetiva de famílias beneficiárias no Estado da Paraíba, desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas no Âmbito do Projeto Casadinho/Procad (2011-2016). Para o estudo, foi realizado o recorte territorial do município de João Pessoa/PB, definido como maior centro urbano do Estado da Paraíba e por apresentar o maior número de famílias entrevistadas (545) de acordo com a referida pesquisa. Assim, a abordagem metodológica se deu a partir dos seguintes indicadores: perfil dos entrevistados; relação serviços e benefícios; percepções e sentidos de proteção social por parte dos entrevistados, destacando as formas com as quais se sentem protegidos. Assim, o perfil das famílias é de pessoas que estão em situação de pobreza, com vínculos precários de trabalho e de informalidade, baixa escolaridade e com mínimas condições de saída do ciclo da pobreza. Os resultados apontam, em primeiro lugar, a importância do benefício do PBF para as famílias, como garantia de saída da extrema pobreza; por outro lado, não há uma cobertura dos serviços no território de moradia que garanta o acesso das famílias e o cumprimento das condicionalidades, assim, apesar de ser um benefício assistencial, é notória a grande ausência do acompanhamento das famílias pela rede sociassistencial, pois grande parte dos entrevistados se quer recebeu uma visita técnica operativa. Isto também pode ser demonstrado pela falta de conhecimento da rede de serviço sociassistencial por parte das famílias entrevistadas. Contudo, o estudo se apresenta como elemento indispensável, uma vez que pretende identificar elementos que possam contribuir no debate e fortalecimento das Políticas Públicas de Proteção Social na perspectiva de afirmação do direito, de modo especial, na relação proteção social não contributiva e segurança de renda.

Palavras-Chave: Proteção Social. Programa Bolsa Família. Segurança de Renda. Política Pública.

ABSTRACT

The present dissertation study entitled- The senses of social protection: a study from the families benefiting from the Bolsa Família Program in the city of João Pessoa / PB, aims to problematize the senses of social protection from the perception of beneficiary families from the Bolsa Família Program in the municipality of João Pessoa/PB. This study was based on the hypothesis that income transfer programs, especially the Bolsa Família Program, have insufficient income security to guarantee the protective capacity of families, including in terms of the effectiveness of conditionalities imposed on families.

The investigative process was based on a qualitative exploratory and descriptive approach based on the use of secondary data provided by the Research - Protective Capacity of Beneficiary Families database in Paraíba State, developed by the Center for Studies and Research in the State of Paraíba. Scope of the Casadinho/Procad Project (2011-2016). For the study, the territorial clipping of the city of João Pessoa/PB was defined, defined as the largest urban center of the State of Paraíba and for presenting the largest number of interviewed families (545) according to the referred research. Thus, the methodological approach was based on the following indicators: profile of respondents; relationship services and benefits; respondents' perceptions and senses of social protection, highlighting the ways in which they feel protected. Thus, the profile of families is of people who are in poverty, with precarious work and informal ties, low education and minimal exit conditions from the poverty cycle. The results point, first, to the importance of the benefit of the PBF for families, as a guarantee of exiting extreme poverty; On the other hand, there is no coverage of services in the territory of housing that guarantees access to families and compliance with conditionalities. Thus, despite being a welfare benefit, there is a large absence of monitoring of families by the social and social network, as it is respondents wanted to receive an operative technical visit. This can also be demonstrated by the lack of knowledge of the social-service network by the interviewed families. However, the study is presented as an indispensable element, since it intends to identify elements that can contribute to the debate and strengthening of the Public Policies of Social Protection from the perspective of affirmation of the law, especially in the relationship non-contributory social protection and income security.

Keywords: Social Protection. Family Grant Program. Security of Income. Public policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01- Sexo dos entrevistados. João Pessoa/PB, 2016	106
Gráfico 02- Relação do respondente com o chefe da família. João Pessoa/PB, 2016	107
Gráfico 03- Idade das entrevistadas. João Pessoa/PB, 2016	108
Gráfico 04- Escolaridade dos entrevistados. João Pessoa/PB, 2016	109
Gráfico 05- Situação ocupacional atual. João Pessoa/PB, 2016	110
Gráfico 06- Situação ocupacional atual- empregados. João Pessoa/PB, 2016	111
Gráfico 07- Situação ocupacional atual- Trabalhadores. João Pessoa/PB, 2016	112
Gráfico 08- Idade com que constituiu família. João Pessoa/PB, 2016	113
Gráfico 09- Número de filhos. João Pessoa/PB, 2016	114
Gráfico 10- Sobre os benefícios que recebem do Governo. João Pessoa/PB, 2016	115
Gráfico 11- Sobre o tempo que recebe o Programa Bolsa Família. João Pessoa/PB, 2016	116
Gráfico 12- A escola que frequentam é. João Pessoa/PB, 2016	120
Gráfico 13- Conhece e acessa os serviços dos CRAS. João Pessoa/PB, 2016	121
Gráfico 14- Frequência com que recebe a visita de profissionais do CRAS. João Pessoa/PB, 2016	124
Gráfico 15- O benefício recebido no Programa de Transferência de Renda é?. João Pessoa/PB, 2016	131
Gráfico 16- O dinheiro do benefício lhe dar a certeza de gastar com o que?. João Pessoa/PB, 2016	132
Gráfico 17- Qual a importância do benefício de transferência de renda para você e sua família. João Pessoa/PB, 2016	133
Gráfico 18- Por quanto tempo espera receber o Bolsa Família. João Pessoa/PB, 2016	134
Gráfico 19- Para não ter seu benefício bloqueado quais são suas obrigações. João Pessoa/PB. 2016	135
Gráfico 20- Se teve o benefício cortado ou bloqueado em alguma ocasião. João Pessoa/PB, 2016	137
Gráfico 21- Se a família está pagando alguma dívida. João Pessoa/PB, 2016	138

LISTA DE QUADROS

Quadro 01- O número total dos beneficiários que recebem o Bolsa Família e o valor total gasto referente a esses benefícios em dezembro de 2016. MDS	75
Quadro 02- Pagamento do Bolsa Família referente aos meses de Janeiro de 2016/2017/2018. João Pessoa/PB	101
Quadro 03- Piso básico fixo- CRAS/PAIF, Julho de 2018- João Pessoa/PB	102
Quadro 04- Bolsa Família- Condicionalidade da Educação- Fevereiro e Março de 2018, João Pessoa/PB	103
Quadro 05- Bolsa Família- Acompanhamento da Saúde- 2016/2017, João Pessoa/PB	103
Quadro 06- O que considera que prejudica a proteção da família. João Pessoa/PB, 2014	130
Quadro 07- Situações que considera que tornam a sua família mais frágil. João Pessoa/PB, 2014	139

LISTA DE FIGURAS

Figura 01- Nível de pobreza no Brasil. 2016-2017, LCA/PNAD Continua, 2017	76
Figura 02- Bairros de João Pessoa por regiões orçamentárias, Topografia social de João Pessoa/PB, 2010	97
Figura 03- Total de famílias referenciadas pelo CRAS e equipe de referência. 2009	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 01- Total de famílias inscritas no cadastro único, SAGI/MDS, Brasil, 2018	82
Tabela 02- Transferência de Renda diretamente às famílias beneficiárias do PBF, Brasil, 2018	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADHB	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
BAL	Programa Bolsa Alimentação
BES	Programa Bolsa Escola
BVJ	Benefício Variável vinculado ao adolescente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CGI	Conselho Gestor Interministerial
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRC	Centros de Referência da Cidadania
CCHL	Centro de Ciências Humanas e Letras
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CF	Constituição Federal
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNCP	Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD	Índice de Gestão Descentralizado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
NEPPS	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais
NIS	Número de Identificação Social
OEА	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OCDE	Organização Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PEPGS-SSO	Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PCA	Programa Cartão Alimentação
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
RMV	Renda Mensal Vitalícia

SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social
SINE	Nacional de Emprego
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SBPS	Sistema Brasileiro de Proteção Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
CAPÍTULO 1	
A PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUITVA NA SEGURIDADE BRASILEIRA.....	27
1.1 As primeiras expressões de controle e de proteção social no contexto internacional.....	28
1.1.1. Política Social, os “anos de ouro” e crises do capitalismo.....	31
1.2 Arcabouço teórico da proteção social: conceitos em debate.....	38
1.2.1 As características da Proteção Social e da Política Pública de Assistência Social no Brasil.....	43
1.3 A família como centralidade na política de Assistência Social: conceitos e debates	50
1.4 Território: Um conceito estratégico.....	55
CAPÍTULO 2	
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A SEGURANÇA DE RENDA: a hegemonia ou primazia da dimensão de renda na afirmação dos direitos socioassistenciais no contexto brasileiro.....	62
2.1 A Proteção Social da Política Pública de Assistência Social e a Segurança de Renda.....	63
2.2 A Segurança de renda condicionada.....	70
2.3 O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF) e a primazia da Segurança de Renda.....	78
CAPÍTULO 3	
ABORDAGEM METODOLÓGICA E A CARACTERIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL DE JOÃO PESSOA.....	89
3.1 Caminhos metodológico: o estudo amostral da Paraíba e lócus dessa investigação, método, amostra e instrumentos.....	89
3.2 Caracterização socioterritorial de João Pessoa: lócus de estudo.....	96
CAPÍTULO 4	
OS SENTIDOS DA PROTEÇÃO SOCIAL A PARTIR DOS BENEFICIÁRIOS DO PBF EM JOÃO PESSOA.....	105
4.1 Caracterização dos beneficiários do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família no município de João Pessoa/PB.....	106
4.2 Desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e o Serviço de Proteção Social Básica (CRAS).....	117

4.3 Percepção de proteção social por parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB.....	127
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142
REFERÊNCIAS.....	147

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, intitulada “OS SENTIDOS DA PROTEÇÃO SOCIAL: um estudo a partir das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB”, apresenta-se no debate do campo da proteção social e tem conexões com as políticas de transferência de renda em voga na contemporaneidade. Desta forma, a dissertação visa promover um debate da Política Pública de Assistência Social e seus atrelamentos com a segurança de renda.

O trabalho tem como referência o estudo investigativo desenvolvido no âmbito do Projeto Casadinho/Procad/CAPES/CNPQ de Nº 552248/2011-8 (Edital Nº 06/2011, 2011/2016), cujo eixo investigativo é a Pesquisa– Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, sob o título “ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: Interpelações no território da proteção social”. Este projeto de cooperação acadêmica nacional foi desenvolvido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS¹, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e ao Programa de Estudos Pós-Graduação em Serviço Social (PEPGS-SSO), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), coordenado pela professora Dr.^a Marinalva de Sousa Conserva. Os resultados referem-se a um dos produtos dessa rica experiência investigativa que se configurou no Banco de Dados sistematizado no *Software* do Estudo da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda (PBF e BPC) no Estado da Paraíba.

Esse projeto de cooperação acadêmica foi desenvolvido a partir de um estudo amostral de campo com 312 questões distribuídas em mais de dez eixos temáticos, tendo lócus empírico o Estado da Paraíba. Como eixo norteador do debate, o projeto teve os desafios para a gestão das políticas de proteção social brasileira e as condições de proteção social de famílias beneficiárias de transferência de renda vinculadas ao território de moradia, especialmente no Estado da Paraíba. Esta experiência exitosa, inédita para escala estadual, nos

¹O NEPPS vem desenvolvendo suas atividades através do ensino, pesquisa, formação e consultoria no campo das Políticas Sociais, especialmente na Seguridade Social, no eixo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Transferência de Renda e Territorialidades. Como uma de suas linhas de pesquisa, apresenta a Proteção Social e a Gestão das Políticas Sociais: promover debate das políticas sociais; suas pelepas, dilemas e desafios, a partir de estudos e pesquisas no campo da seguridade social, assistência social, intersetorialidade, com foco nas expressões territoriais da “questão social” e da proteção social. (Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/nepps/sobreonucleo/>).

permite a partir de *Software*, acesso a um rico banco de dados com seus resultados e resultantes aplicados às 2092 famílias beneficiárias em 33 municípios paraibanos (do total de 223) em sua distinção rural e urbana, tendo como base analítica as quatro mesorregiões (Mata, Agreste, Borborema e Sertão), segundo a divisão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os processos e produtos, assim como seus desdobramentos em curso podem ser conferidos também em diversas publicações disponíveis em formato de e-books no site do www.neppsufpb.com.br.

É possível compreender a importação do estudo dissertativo a partir do entendimento do contexto da situação de pobreza da população nordestina, pois como consta no relatório de 2013 da Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil²-ADHB (2010), 78% dos municípios do Nordeste estão na categoria de renda baixa, apenas 22 municípios apresentam Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) acima do IDHM Renda do Brasil (0,739). O Nordeste está abaixo apenas da região Norte, que sinalizou 90% dos municípios na categoria de renda baixa e média. Portanto, se faz necessário compreender que esse aspecto não é um fato novo e que as raízes históricas da região Nordeste estão fadadas pelo: êxodo rural, patrimonialismo, clientelismo, analfabetismo, condições climáticas, escravismo, coronelismo, pobreza, dependência política e relações de poder. Por sua vez, o Estado da Paraíba está inserido neste contexto e é considerado uma das regiões mais empobrecidas do país, como afirma o ADHB (2010), onde 53,65% da população são vulneráveis e 42,39% da população são extremamente pobres.

No que tange ao maior Programa de Transferência de Renda Condicionada do Brasil, os dados da Cepal (2011) apontam que o Programa Bolsa Família³ atinge 52 milhões de pessoas, com maior número de beneficiários em termos absolutos comparado a outros programas de transferência de renda não contributivo. Isto se reflete na situação de pobreza dos brasileiros e conseqüentemente, dos nordestinos. Na Paraíba, por exemplo, 39% da população são beneficiárias do PBF, ficando o Estado em quinto lugar no *ranking* brasileiro, em 2016, conforme o MDS em 2018.

Com base nesses aspectos, a pesquisa pretende apontar elementos que perpassam desde a política, o programa, os serviços e os usuários, mas como se nota, existe um déficit de dados quantitativos e qualitativos por parte da percepção da política, programa e serviços advindos das famílias beneficiárias. Sem a intenção de parecer pretensiosa, mas deve-se a

² O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil é um site que traz o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e outros 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade para os municípios brasileiros. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>.

³ Criado em 09 de janeiro de 2004 pelo advento da Lei nº 10.836.

questões como essas que a pesquisa e o estudo dissertativo apresentam sua relevância, ao apontarem elementos no campo acadêmico que assinalam os sentidos de proteção social por parte das famílias atendidas. Nesta perspectiva, as análises deste estudo poderão servir de âncora para outras dissertações e estudos avaliativos.

Partindo dessas questões, a dissertação apresenta os seguintes objetivos:

- **Objetivo geral** - problematizar os sentidos da proteção social a partir da percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, tendo como referencial de análise o banco de dados da Pesquisa– Capacidade protetiva de famílias beneficiárias no Estado da Paraíba (Relatório NEPPS/CNPQ/2017).
- **Objetivos específicos:**
 - ✓ Elucidar o desenho da política Pública de Assistência Social, na sua relação serviços e benefícios, como garantidora do direito à proteção social do cidadão, tendo como eixo norteador as percepções de proteção social das famílias beneficiárias do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, sistematizada no *Software*- Banco de Dados do Estudo Regionalizado da Capacidade Protetiva no Estado da Paraíba;
 - ✓ Dar visibilidade acadêmica aos sentidos de proteção social a partir da percepção das famílias beneficiárias de transferência de renda, em suas singularidades do Programa Bolsa Família e, a partir das informações secundárias no Banco de Dados- Estudo da Capacidade Protetiva de Famílias no Estado da Paraíba; e,
 - ✓ Identificar elementos que possam contribuir no debate e fortalecimento das Políticas Públicas de Proteção Social na perspectiva de afirmação do direito, de modo especial, na relação proteção e segurança de renda.

Esse campo temático das Políticas Sociais de Transferência de Renda nos permite trazer o debate em torno da hegemonia do Programa Bolsa Família enquanto principal estratégia de combate à pobreza através da transferência de renda condicionada. A configuração da proteção social brasileira não contributiva, ainda em processo de consolidação, requer um debate político e acadêmico no campo da proteção social e “os sentidos de proteção social” por parte dos beneficiários.

Dessa forma, Sposati (2009) faz um resgate conceitual acerca dos sentidos da proteção social não contributiva, expondo desde a origem etimológica da palavra à construção

conceitual e regulação instituída a partir de Constituição Federal de 1988. No Latim, a palavra *protectione*– “supõe antes de qualquer coisa tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração.” (SPOSATI, 2009, p. 6). Neste sentido, a ideia de proteção contém um caráter de preservação da vida, da dignidade humana, o que, por uma vez, conduz à relação com a efetivação dos direitos sociais, como forma de garantia da proteção social e cidadania.

É nessa perspectiva que está dissertação se situa, em termos do nosso pensamento e concepção acerca de uma política pública que objetive afiançar seguranças de caráter protetivo. Algumas questões norteiam o eixo estruturante desse estudo, quais sejam: Quais os sentidos da proteção social? Como elucidar os elementos que afiançam seguranças protetivas do ponto de vista das famílias beneficiárias? Quais são as percepções das famílias que demandam por segurança de renda? Quais as relações entre as exigências das condicionalidades do PBF e os direitos e demandas por cidadania? Quais as relações entre serviços socioassistenciais e as famílias beneficiárias? Com relação a essas questões, o estudo aponta para evidências de que há um esforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de educação e saúde por parte dos beneficiários, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que vem contribuindo, de certa forma, com a diminuição da extrema pobreza, possibilitando, assim, uma melhor qualidade de vida para as gerações. No entanto, há que se avançar na relação benefícios e serviços, pois é perceptível que os investimentos em benefícios têm sido maiores em comparação à oferta de serviços, garantindo-se ao primeiro, por meio de transferência de renda, o montante de R\$ 22,69 bilhões do total de recursos federais.

Cabe ainda explicitar nossa compreensão sobre as políticas de transferência de renda nesse contexto neoliberal, para tanto, Lavinhas (2017), economista estudiosa das Políticas Sociais brasileiras, aponta elementos relacionados ao Programa Bolsa Família, especialmente, no contexto neoliberal, cujos objetivos situam-se no campo da relação mercado/consumo, ou seja: o PBF, como estratégia de combate à pobreza produz impactos, fundamentalmente, no aumento do consumo pelas famílias beneficiárias. Todavia, contraditoriamente, compreende-se como importante dar condições à população para o consumo, seja por meio do trabalho formal; informal, com o empreendedorismo (linhas de créditos); aposentadorias ou pelos programas e benefícios de transferência de renda não contributivo, não levando em consideração o endividamento desta população. Como ainda assevera Lavinhas (2017), nesse contexto de crise, se não há consumo, se o salário das pessoas foi cortado, se a taxa de desemprego é extremamente elevada e há cortes nos benefícios previdenciários, fica muito difícil de o Brasil sair da crise.

A configuração do Programa Bolsa Família, criado no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2004, a partir da Lei número 10.836, vem ganhando relevância político-acadêmica por conta de sua dimensão e cobertura em todo território nacional. Com uma gestão instituída em todos os municípios da federação, vem contribuindo para o debate nacional e internacional acerca das políticas de transferência de renda, especialmente por ter alcançado o patamar como um dos maiores programas de transferência condicionada de renda do mundo, onde foram atendidos, em 2014, 15.282.691 beneficiários (R\$ 30,41 bilhões); em 2015, 16.284.590 beneficiários (R\$ 30,39 bilhões); em 2016, 16.546.640 beneficiários (R\$ 30,32 bilhões); em 2017, 17.317.218 beneficiários (R\$ 32,02 bilhões); e, em 2018, o total de beneficiários - até o presente momento de conclusão desse trabalho - é de 16.217.927 (R\$ 22,69 bilhões), o que representa 8,52% da população brasileira, conforme dados do Portal da Transparência⁴ (2018). Este processo é fruto de um desenho polêmico, tanto no âmbito da mídia como acadêmico, de contradições numa conjuntura resultante do Estado neoliberal, em suas expressões e mediações da “questão social”⁵, permeado de correlações de forças por setores da sociedade civil, política e econômica numa dimensão de sociedade de classe.

Assim, o estudo sobre a importância do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB a partir do viés da proteção social é de suma importância. Tendo em vista que a capital da Paraíba apresentava 545 famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família em 2016, número significativo quando relacionado com o total de 2092 respondentes distribuídos em 33 municípios do Estado da Paraíba. No entanto, contraditoriamente, João Pessoa é a capital e principal centro financeiro e econômico do Estado da Paraíba, representando 30,7% das riquezas produzidas e comum produto interno bruto duas vezes maior que o de Campina Grande. Porém, esta riqueza não está distribuída de forma igualitária, e sim, de modo desigual, acarretando em cidadãos em situação de pobreza e dependentes do Programa Bolsa Família para o acesso a renda.

A partir do exposto, presente dissertação está estruturada em quatro capítulos, sendo o primeiro capítulo intitulado “A PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NA

⁴Lançado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Desde a criação, a ferramenta ganhou novos recursos, aumentou a oferta de dados ano após ano e consolidou-se como importante instrumento de controle social, com reconhecimento dentro e fora do país. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

⁵Segundo Netto (2001, p. 157) "o desenvolvimento capitalista produz compulsoriamente, a 'questão social'- diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da 'questão social'; esta não é uma sequele adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A 'questão social' é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo".

SEGURIDADE BRASILEIRA”, que tem por objetivo apresentar uma síntese da discussão histórica e contextualizada acerca das Políticas Sociais brasileiras e suas conexões com o contexto internacional, assim, faz-se necessário apresentar a discussão da proteção social no contexto internacional e apontar de que forma ela se apresenta na realidade brasileira, sendo importante destacar que as primeiras expressões de controle e de proteção social surgiram antes da égide do capitalismo, porém se consolidam na sociedade moderna. Logo, é imprescindível compreender o Sistema Capitalista, suas crises e os “anos de ouro”, tendo em vista que esses feitos contribuíram para a formação e alteração das formas de proteção social em nível internacional e nacional.

Este capítulo também tem como foco de discussão a abordagem histórico-conceitual das concepções de Proteção Social que orientam a Seguridade Social brasileira, de modo especial, a Política Nacional de Assistência Social, o SUAS e Gestão da Proteção Social na perspectiva de afirmação dos direitos sociais. Logo, apresentar a discussão do debate de família é relevante, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 4º, aponta a família como um dos agentes responsáveis por assegurar os direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade etc. A discussão também é proeminente por ser a família o foco do Programa Bolsa Família e pelo fato da PNAS (2004) estabelecer a centralidade na família e na matricialidade sociofamiliar, colocando em foco as necessidades e peculiaridades das famílias, entendendo-as como sujeito coletivo, conforme referencia Sposati (2009). O território, por apresentar um conceito que ultrapassa os limites da geografia, passa a ser estratégico no processo de efetivação e desenvolvimentos das políticas públicas, programas de governo e na possibilidade de proteção social às famílias via a Política de Assistência Social, através dos serviços localizados nos territórios de maior índice de vulnerabilidade e risco social, assim, esse debate é crucial para este estudo dissertativo.

O segundo capítulo, intitulado “O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A SEGURANÇA DE RENDA: a hegemonia ou primazia da dimensão de renda na afirmação dos direitos socioassistenciais no contexto brasileiro”. Apresenta o debate histórico sobre a hegemonia das políticas de transferência de renda no contexto brasileiro, a primazia da segurança de renda condicionada, a proteção social da PNAS, tendo como eixo o Programa Bolsa Família. Considerando o contexto político-acadêmico das dimensões e impactos do referido programa na realidade brasileira, especialmente na região Nordeste, onde está situado o Estado da Paraíba e sua capital, João Pessoa, referência empírica dessa dissertação. Nesse estudo, o debate do PBF está pautado no histórico de mais de dez anos de sua criação em suas

complexas relações com as concepções. Contudo, parte-se do pressuposto de que o Programa Bolsa Família configura-se como principal estratégia de combate à pobreza, e, nesse contexto, dentro de uma compreensão da totalidade, em que medida contribui para a construção da cidadania e garantia de uma proteção social digna às famílias beneficiárias.

Por sua vez, o terceiro capítulo, intitulado “ABORDAGEM METODOLÓGICA E A CARACTERIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL DE JOÃO PESSOA” trata de questões voltadas ao caminho metodológico a partir do estudo amostral da Paraíba e João Pessoa, por ser o *locus* de investigação do estudo, assim, nesse capítulo será apresentado o método, amostra da pesquisa, instrumento, procedimentos etc. O capítulo também tem como foco de discussão a caracterização socioterritorial de João Pessoa, apresentando sua dimensão populacional, territorial, economia, história, número de pessoas cadastradas no CadÚnico, número de pessoas beneficiárias do PBF, dentre outras discussões que perpassa o estudo da proteção social não contributiva e o programa de transferência de renda focalizado, Bolsa Família.

O quarto capítulo, intitulado “OS SENTIDOS DA PROTEÇÃO SOCIAL A PARTIR DOS BENEFICIÁRIOS DO PBF EM JOÃO PESSOA” apresenta discussão sobre a caracterização dos beneficiários do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família no município de João Pessoa/PB; os desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e o Serviço de Proteção Social Básica (CRAS) e a percepção de proteção social por parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB. Este capítulo é dedicado à análise do banco de dados da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, sob o título “Assistência Social e Transferência de Renda: interpelações no território da proteção social” com recorte do município de João Pessoa/PB, apresentando o território de João Pessoa/PB, o perfil dos beneficiários; os principais desafios e dificuldades do trabalho desenvolvido pelos profissionais do CRAS, na articulação com as famílias beneficiárias do PBF; e por fim, apresenta os sentidos da proteção social para as famílias beneficiárias em João Pessoa/PB e o quanto são frágeis às formas de proteção social à brasileira.

CAPÍTULO 1: A PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUITVA NA SEGURIDADE BRASILEIRA

Nesse capítulo, procura-se abordar as políticas sociais em suas dimensões mais essenciais e no seu processo histórico, colocando como eixo de análise as formas de proteção social, o capitalismo e suas crises, a relação do Estado com a sociedade e a economia para implementação de políticas com foco na proteção social, sendo favorável ao processo de acumulação do capital e sua hegemonia.

As políticas sociais mudam e se transformam de acordo com o momento histórico, porém elas surgiram para atender à necessidade do capital, ao desenvolvimento do capitalismo industrial, e têm como determinantes de seu desenvolvimento internacional as lutas sociais com organização da classe operária, ameaça do comunismo (Revolução Russa) e o surgimento do fascismo. Seu nascimento e desenvolvimento estão diretamente relacionados ao desenvolvimento do capitalismo industrial, da força de trabalho e das demandas sociais. A partir desses traços e tendências, a política social é pensada como solução para a desigualdade social, sem levar em consideração o capitalismo e sua essência desigual. Logo, a política social atua na produção e reprodução social, principalmente em países periféricos onde há maior pobreza, como no Brasil.

A discussão da política social vai perpassar as principais crises capitalistas, de 1929, 1970 e 2008, sendo que a crise de 1929, pós-Segunda Guerra Mundial, resultou em uma maior efervescência das políticas sociais e da proteção social para a classe trabalhadora nos países centrais, a partir de um pacto de classes. Este período ficou conhecido como os “30 anos gloriosos” devido ao pleno emprego, baixa no petróleo, avanços tecnológicos etc. A crise de 1970 trouxe uma nova característica à política social e à proteção social, pois agora se fala em proteção social para a classe trabalhadora desempregada. Isso porque “A crise dos chamados Estados de Bem-Estar Social, assentada no ideário neoliberal, erodiu as bases dos sistemas de proteção social e redirecionou as intervenções do Estado no âmbito da produção e distribuição da riqueza social” (WANDERLEY, 2013, p. 24). Já a crise dos anos de 2008 marca o predomínio do capital fictício ou financeiro e o alto índice de desemprego, com políticas sociais voltadas para a erradicação da pobreza e ao consumo e/ou subconsumo.

Por fim, busca-se trazer elementos para o debate dos Programas de Transferência de Renda no Brasil como uma alternativa de combate à pobreza e/ou forma de proteção social. Para tanto, faz-se necessário retomar a discussão do que é proteção social para pensar se os

programas de transferência de renda, em especial o Bolsa Família, se encaixam enquanto proteção social garantidora de direitos ou enquanto estratégia de combate à pobreza ao pensar no quesito renda (sair da linha de extrema pobreza ou pobreza), sem levar em consideração as políticas públicas e condições reais de vida da população beneficiária.

1.1 As primeiras expressões de controle e de proteção social no contexto internacional.

Tradicionalmente, verifica-se que as primeiras necessidades de proteção social eram supridas pelos chamados agentes de sociabilidade primária, ou seja, família, igreja, grupos e associações. Com o surgimento da sociedade capitalista e aprofundamento das desigualdades sociais, a proteção social toma novos rumos, agora enquanto política social, gerenciada pelo Estado, o qual foi demonizado por Marx como o “comitê executivo da burguesia”, termo que posteriormente foi ampliado por Gramsci para Estado ampliado, “o Estado torna-se arena das lutas de classes” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 140), isto porque o Estado também está a beneficiar a classe trabalhadora através de serviços e benefícios, mesmo que essas ações mantenham a ordem econômica vigente.

Nas sociedades pré-capitalistas, identificavam-se como protoformas de políticas sociais a: caridade privada, ações filantrópicas, iniciativas pontuais com características assistenciais com intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem. Behring e Boschetti (2011) destacam algumas Leis inglesas que resultaram do processo de responsabilidade social antes da Revolução Industrial e se apresentam enquanto formas de proteção social: Estatuto dos Trabalhadores (1349); Estatuto dos Artesãos (1563); Lei dos Pobres Elisabetanas (1531-1601); Lei de Domicílio (1662); *Speenhamland* (1795); Lei revisora das Leis dos Pobres ou Nova Lei dos Pobres (1834). Mesmo apresentando a ideia de proteção social, essas legislações tinham um caráter punitivo e repressivo e não protetor: código coercitivo do trabalho.

A história aponta que a Lei dos Pobres Elisabetanas tinha como objetivo manter as sociedades em castas, controlar as relações de trabalho, procurando fixar salários, mas também evitar a mobilidade dos trabalhadores das paróquias, ou seja, os trabalhadores tinham que aceitar os empregos ofertados. Outro aspecto desta Lei, tanto a Inglaterra como a dos Estados Unidos, é que classificava os pobres em dois mecanismos:

- 1) divisão entre residentes e estrangeiros, sendo atribuída às comunidades a responsabilidade de assistir seus membros permanentes. Os estrangeiros seriam deportados para seu lugar de origem.
- 2) tentativa de separação entre os verdadeiros necessitados e os vagabundos, os malfeitores e mendigos para restringir a ajuda aos incapazes para o trabalho, com exclusão dos capazes. (SILVA, 2002, p. 18).

Inclusive, esses dois mecanismos apontam para a categorização dos pobres pela sua nacionalidade e “dignidade” de modo à culpabilizar o indivíduo, o que nos revela que essa classificação não é algo novo. No caso brasileiro, essa categorização está em alta nas políticas de transferência de renda, através dos critérios de classificação de pobres aptos e pobres não aptos (este último é considerado por muitas vezes como não pobre), essas características perpassam o Programa Bolsa Família através do corte de renda, composição familiar, condicionalidades para permanência das famílias no mesmo. Esta realidade é recorrente porque,

Essas medidas de controle da pobreza, que estigmatizavam e puniam os pobres, foram, e continuam sendo, funcionais aos objetivos capitalistas de fortalecer a economia de mercado e o trabalho assalariado. Tanto isso é verdade que mesmo na “era de ouro” do Estado social, de filiação socialdemocrata, o atrelamento da proteção social ao trabalho tornou-se prioritário. (PEREIRA, 2013, p. 644).

Ainda no contexto europeu, a Lei de *Speenhamland* instituiu a ideia de direito ao trabalhador. Seu ponto alto foi à extensão da assistência aos que trabalham, constituindo instrumento de resistência, o que aconteceu para evitar e controlar as massas empobrecidas de se rebelarem como já havia acontecido. Essa Lei tem caráter menos repressor, estabelece “o pagamento de um abono financeiro, em complementação aos salários, cujo valor se baseava no preço do pão. Diferentemente das leis dos pobres, a *Speenhamland* garantia assistência social a empregados e desempregados que recebessem abaixo de determinado rendimento” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 49). Em contrapartida, exigia a fixação do trabalhador, sem permissão de mobilidade geográfica. Porém, permitia que o trabalhador “negociasse” o valor de sua força de trabalho. No caso brasileiro, é possível identificar essa assistência social a empregados e desempregados através da Previdência Social, por meio dos que contribuem e o que por questão de invalidez, não trabalham.

Por sua vez, a Nova Lei dos Pobres marcou o predomínio, no capitalismo, do primado liberal do trabalho como fonte única e exclusiva de renda. Esta nova Lei aboliu os direitos assegurados pela Lei *Speenhamland*, “restabeleceu a assistência interna nos albergues

para os pobres ‘inválidos’, reinstituiu a obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis sujeitos à ‘exploração sem lei’ do capitalismo nascente” (Idem, 2011, p. 50). Dessa forma, os que aceitassem os benefícios assistenciais passavam a ser indigentes ou pobres inválidos, ou seja, para usufruir desse serviço o indivíduo deveria abrir mão de sua cidadania.

A segunda Lei dos Pobres ficou numa posição privilegiada como sobrevivente única da qual, gradativamente, se originou a ideia dos direitos sociais. As demais Leis, por não serem mais funcionais ao sistema capitalista, foram extintas. Essa segunda Lei dos Pobres durou na Inglaterra até a primeira forma de seguro bismarkiano. O que se verifica é que essa forma de proteção social tinha um caráter para o trabalho onde as condicionalidades estavam ligadas ao trabalho, como se nota nas Leis dos pobres. No entanto, na atual realidade brasileira, essa proteção social continua ligada ao trabalho formal através da Previdência Social e também pela falta de trabalho, porém esta última de modo mais escasso, a exemplo da Política Nacional de Assistência Social e do SUAS.

Esses processos ocorreram entre o Estado absolutista e o início da sociedade moderna. Por sua vez, a modernidade é compreendida como um projeto civilizatório em que os ideais do Iluminismo predominaram como referenciais para o desenvolvimento da sociedade, principalmente com princípios de universalidade, individualidade e a autonomia intelectual, política e econômica. Justamente pelo fato de que na sociedade feudal o homem não era livre e o capitalismo emergente necessitava de “homens livres” ou que pensassem que eram livres para mão de obra nas indústrias. Para tanto, as ideias de John Locke foram cruciais. Considerado pai da teoria política liberal, desenvolveu uma teoria que resgatava o conceito de proteção aos direitos naturais como: a vida, a liberdade e a propriedade privada. Para ele, a única saída seria a formação de uma sociedade civil e a instituição de um governo com poder limitado por um contrato entre a sociedade e os governantes, onde o poder estaria nas mãos dos indivíduos.

Logo após a tomada de poder pela burguesia capitalista, a interpretação do liberalismo acerca do Estado rompeu com o debate político Iluminista, pois se pregava que o Estado tem 03 funções,

[...] Primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade. (SMITH, 1996, p. 170).

Isto porque o liberalismo foi alimentado pelas teses de: David Ricardo, Adam Smith e Say. O papel do Estado liberal é fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os “benefícios aos homens”. Para eles, o Estado é um mal necessário para garantir maior liberdade ao mercado livre. O Estado liberal do século XIX foi pródigo no reconhecimento dos direitos civis. A mobilização da classe trabalhadora, no final do século XIX e início do século XX, foi determinante para a conquista dos direitos políticos. Já os direitos sociais são resultantes do século XX com a intervenção Estatal, proteção social, emergência das políticas sociais pela lógica dos seguros sociais na Alemanha a partir de 1883. Essa forma de proteção social a partir de seguro social se caracterizou e significa a prestação de renda realizada pelo Estado em momentos de perda de capacidade laborativa por idade, doença, desemprego, invalidez ou morte. Já se nota no século XX o retorno da proteção social ao não trabalhador. No entanto, essa proteção se dá de modo diferenciado nos países de capitalismo central em relação aos países periféricos.

1.1.1. Política Social, os “anos de ouro” e crises do capitalismo.

As Políticas Sociais estão intrinsecamente ligadas ao surgimento do capitalismo e seus influxos sobre a classe trabalhadora, portanto, ela atende às reivindicações da sociedade, como também é funcional ao capital. Partindo desse pressuposto, entende-se que qualquer mecanismo criado dentro do sistema vigente, assume esse caráter contraditório. A universalização das políticas sociais obteve maior ênfase na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial. Todavia, as políticas sociais e a formatação dos padrões de proteção social são

desdobramentos das expressões da “questão social”⁶ a partir de crises e necessidades capitalistas, numa relação contraditória do setor econômico, social e político.

Logo, compreender a proteção social nos remeter às crises capitalistas e suas alterações no âmbito protetivo. Por exemplo, temos a crise de 1929, que está relacionada à quebra da bolsa de valores de Nova York, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes, e consequentemente a superprodução e ausência de consumo, e devido a este fato “o desemprego era o problema central da sociedade” (PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1982, p. 31). Vale salientar que, antes e durante o contexto da crise de 1929, nos países desenvolvidos, o modelo de Estado vigente era o liberal, o qual já apresentava uma tradição teórica e política de dois séculos e meio de existência. No Brasil, essa crise afetou as oligarquias agroexportadoras cafeeiras, deixando-as vulneráveis econômica e politicamente.

No final da Segunda Guerra Mundial, o mundo dividiu-se em dois. Foram formados dois blocos econômicos, ideológicos e militares, derivando na chama Guerra Fria. Logo, foram estabelecidos acordos entre agências internacionais, criando assim organizações para regular a nova ordem mundial: a) o Sistema de Bretton Woods; b) a Organização das Nações Unidas (ONU); c) o Plano Marshall; d) a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e) a Organização dos Estados Americanos (OEA); f) a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal); g) o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); h) a Aliança para o Progresso; i) a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan); j) o Pacto de Varsóvia.

O modelo liberal dá lugar ao Keynesianismo/fordista, que enfatiza a importância de um Estado forte e regulador; da relação produto, consumo e emprego para a saída da crise. Para tanto, foi necessário um compromisso de classe entre os que detinham a propriedade privada dos meios de produção e os que tinham sua força de trabalho.

Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas. (HOBBSBAWN, 1995, p. 268).

Com a possibilidade do pleno emprego, surgem as ideias do fordismo para produção em massa e consumo em massa. O fordismo configura-se, principalmente, como uma forma de regulação das relações sociais, como uma forma de controle do modo de vida e de

⁶ “Questão Social” do texto *Estado e Políticas Sociais* de Yasbek.

consumo dos trabalhadores. E para além, se apresenta de modo geral como uma mudança técnica a partir da introdução da linha de montagem e da eletricidade. Nesse processo, ao analisar a crise capitalista de 1929, Keynes defendeu maior intervenção do Estado na economia com vistas a reativar a produção. Para ele, caberia ao Estado gerar demanda efetiva através de um conjunto de medidas econômicas e sociais. Um papel ativo na administração macroeconômica. Logo, o keynesianismo, associado ao fordismo parecia à combinação perfeita para o fim da crise, pois constituíram os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945 com a melhoria no padrão de vida dos trabalhadores, o alargamento da demanda efetiva, altas taxas de lucros, alto nível de internacionalização do capital sob o comando da economia norte-americana que saiu da guerra sem graves danos, pelo contrário, com uma imensa capacidade de investimento e compra de matérias-primas, bem como de dominação militar.

Vale ressaltar que o período de Segunda Guerra Mundial foi marcado pelo fascismo, nazismo e pela terceira revolução industrial. Nesse contexto de pós-guerra, houve maior incorporação da revolução tecnológica (reprodução ampliada do capital fixo), pleno emprego e bem-estar social na Europa, período conhecido também como “os anos de ouro”. No entanto, apesar dos significativos avanços, a “era de ouro” pertenceu essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos, como afirma Hobsbawn (1995, p. 225) “[...] a Era de ouro foi um fenômeno mundial, embora a riqueza geral jamais chegasse à vista da maioria da população do mundo – os que viviam em países para cuja pobreza e atraso os especialistas da ONU tentavam encontrar eufemismo diplomático”. Todavia, foram “30 anos gloriosos”, no entanto, nem todos os países europeus tiveram o *Welfare State*. Como afirmam Behring e Boschetti (2011), na Inglaterra, o que predominou foi o *Welfare State*, na França, *Etat Providence*, e, na Alemanha, o *Sozialstaat*, ambos com ações a partir dos sistemas de proteção social beveridgiano (na Inglaterra) ou bismarkiano (na França e Alemanha).

Tais proteções sociais foram fruto da crise de 1929, seguida da Segunda Guerra Mundial, a qual possibilitou as políticas keynesianas/fordista como solução a partir da necessidade de regulação estatal, crescimento econômico, políticas sociais com vistas a criar demanda e ampliar o mercado de consumo, um amplo acordo entre capital e trabalho no chamado “consenso pós-guerra”. Esse último, por sua vez, possibilitou o estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, baseadas na cidadania. Importante salientar que o “consenso pós-guerra” se deu também graças ao fim da Guerra Fria, como aponta Harvey ao dizer que o,

[...] fim da Guerra Fria também fez com que a proteção militar contra a ameaçada comunista se tornasse irrelevante, na medida em que o ex-bloco dos países soviéticos, juntamente com a China e o Vietnã por caminhos muito diferentes, tornaram-se integrados ao sistema econômico capitalista global. (HARVEY, 2011, p. 36).

Contudo, a proteção social à classe trabalhadora, com o compromisso de melhores salários e condições de trabalho, benefícios sociais e pleno emprego, foi suficiente para a “renúncia” da luta pelo comunismo, pois se acreditou que aqueles tempos de Bem-Estar Social não teriam fim. Para melhor evidenciar que o pleno emprego se tornou real, Hobsbawn aponta que “[...] na década de 1960, quando a média de desemprego na Europa Ocidental estacionou em 1,5%. Na década de 1950, a Itália ainda tinha quase 8% de desempregados. Em suma, só na década de 1960 a Europa veio a tomar sua prosperidade como coisa certa” (HOBSBAWN, 1917, p. 254). Assim, era falácia, na Europa, nos anos 1950, que os tempos tinham de fato melhorado, principalmente quando se fazia referência aos anos anteriores à Segunda Guerra Mundial. No entanto, fica evidente para muitos autores que a “Era de ouro” pertenceu essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos que representaram cerca de três quartos da produção do mundo, e mais de 80% de suas exportações. Porém, na década de 1960, ficou notório que o capitalismo avançava mais que o comunismo.

Quando poderia se pensar a existência de certa igualdade social dentro do sistema capitalista? Não é à toa que Marshall (1967) se encantou por esse período histórico e aprofundou sua análise sobre a cidadania, ao dividi-la em três partes: direitos civis (XVIII), direitos políticos (XIX) e direitos sociais (XX). Nos velhos tempos, esses três direitos estavam fundidos num só. O autor referendado já tinha conhecimento que a igualdade social numa sociedade capitalista seria algo surreal. Não é por acaso que ele afirma que é aceitável desigualdade numa sociedade igualitária, desde que haja acesso à cidadania e não cause o descontentamento, mas que possibilite o estímulo para a mudança e melhoria – foi justamente o que acontecera nos “anos de ouro”. Marshall acreditava que essa mudança e melhoramento eram possíveis por meio dos direitos sociais e pela educação. Todavia, Marshall não fala de igualdade absoluta, mas uma igualdade em favor da cidadania e do sistema econômico. Em ambos os casos, o objetivo é remover desigualdades que não podem ser consideradas como legítimas.

Todavia, o objetivo dos direitos sociais ainda era o de diminuir as diferenças de classes, mas adquiriu um novo sentido: assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social. Marshall deixa evidente sua defesa do sistema capitalista, acredita-se

que pelo fato de analisar o contexto de “Bem-Estar Social”, não em nível global, mas na Europa. O que reflete no equívoco do autor, pois como bem afirma Ianni (2005, p. 208), “[...] no fim do século XX, o mundo se dá conta de que a história não se resume no fluxo das continuidades, sequências e recorrências, mas que envolve também tensões, rupturas e terremotos”. Parece-me que Marshall não previra as crises capitalistas e acreditara que o fim da história seria tão positivo quanto o tempo em que analisara, via a história linear.

Não diferente, o sistema capitalista mostra sua nova fase com um novo modo de produção a partir da crise estrutural no final dos anos 1960. No capital, a regulação estatal só faz sentido quando gera um aumento da taxa de lucros. No entanto, na década de 1970, surge o ataque do discurso neoliberal às políticas sociais, com o argumento de paternalismo do *Welfare State*, dentre outros. Lembra-se que cabia ao Estado ofertar salários indiretos, assegurados pelas políticas sociais, porém quando o Estado cede aos interesses do trabalho, interfere em alguma medida nas ações reguladoras em benefício do capital.

Nesse sentido, o foco não mais é a produção em massa para consumo em massa, pois já não se tinha mais o *boom* de empregos, como outrora, devido à crise capitalista. Vieram o avanço tecnológico e aumento do desemprego formal, onde as máquinas substituíam os trabalhadores, criando assim, um “exército industrial de reserva”; o crescimento das dívidas públicas e privadas; a explosão da juventude em 1968; alta dos preços do petróleo. Este último foi “um dos motivos pelos quais a Era de Ouro foi de ouro é que o preço do barril de petróleo saudita custava em média menos de dois dólares durante todo o período de 1950 a 1973, com isso tornando a energia ridiculamente barata, e barateando-a cada vez mais” (HOBBSAWN, 1917, p. 258). Anderson (1995, p. 2) corrobora Hobsbawn, ao afirmar que essa crise de 1970 ocorreu “[...] quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno”.

O keynesianismo/fordismo deu lugar ao neoliberalismo e à flexibilização dos processos de trabalho e de produção em boa parte dos países,

[...] um padrão mais sensível às novas exigências do mercado mundial, combinando produtividade, capacidade de inovação e competitividade. Sob todos os aspectos, a nova divisão internacional de trabalho e produção implica outras e novas formas de organização social e técnica do trabalho, de mobilização da força de trabalho, quando se combinam trabalhadores de distintas categorias e especialidades de modo a formar-se o trabalhador coletivo em uma imensa fábrica. Tanto assim que já lhe cabe a metáfora de fábrica global. (IANNI, 2005, p. 208).

Então, o fordismo como padrão de organização do trabalho e produção, passa a combinar ou ser substituído pela flexibilização dos processos de trabalho, de produção, em nível global.

Mészáros ainda afirma que,

A crise estrutural do sistema do capital – parte do fato sombrio de que todas as três grandes formas de desenvolvimento do século XX descumpriram totalmente suas promessas: a acumulação e expansão monopolista do capital privado, a “modernização do Terceiro Mundo” e a “economia planejada” do tipo soviético. Cinquenta anos de “modernização” deixaram o “Terceiro Mundo” numa condição pior do que nunca; o sistema soviético teve um colapso dramático, sem qualquer perspectiva de estabilização pela entrada no clube do “capitalismo avançado”, pois até a restauração bem-sucedida de uma forma “subdesenvolvida” de capitalismo dependente impôs dificuldades proibitivas ao sistema que se estilhaçava; e os poucos países privilegiados de “capitalismo avançado” estão passando por repiques de recessão em intervalos cada vez mais curtos. (MÉSZÁROS, 2011, p. 49).

A crise de 1970 possibilitou mudanças econômicas, políticas e sociais, levando à conclusão de que o Keynesianismo não era mais viável, assim como o campo ideológico do velho liberalismo, fortalecendo assim a ideia do neoliberalismo. Para autores como Harvey, o neoliberalismo se configura “[...] por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista” (HARVEY, 2011, p. 16). Os neoliberais defendiam e estimulavam uma lógica societal fundada na livre concorrência – não mais na lógica do século XVIII – não para impulsionar a modernidade, mas sim o retrocesso e barbárie. Pois se fala em livre concorrência num mercado de poucas ofertas, no avanço tecnológico, poupador de mão-de-obra, e num Estado que tende a se modificar a medida que o mercado exige sua maior participação para o capital. Então, como a classe trabalhadora irá reagir e garantir seu espaço na agenda estatal quando está fragilizada e pouco se conhece como tal? Esse contexto amplia a situação de pobreza da população.

Embora tenha fracassado economicamente, o neoliberalismo conseguiu muitos de seus objetivos do ponto de vista social e, com isso, criou sociedades amplamente desiguais. E como não poderia ser diferente, amplia-se a terceirização dos serviços, altos índices de desempregos (redução de empregos formais e estáveis), crescimento do setor de serviços, corte dos gastos estatais como medida prioritária e a inserção das regiões geográficas

industrialmente subdesenvolvidas (dentre tais, o Brasil) no mercado mundial por meio de implantação de empresas transnacionais.

Essas novas modalidades no mercado de trabalho, como já assinalava Harvey (2011), ocorreram porque, a cada crise, o capitalismo necessita se reinventar e para isso construir novos modelos de desenvolvimento, campos de investimentos e novas formas de proteção social e poder de classe. Para tanto, faz-se necessário que o trabalhador esteja em condições de trabalho precário. Como se nota, o capital é permeado por contradições, pois,

A disponibilidade do trabalho não é mais um problema para o capital, e não tem sido pelos últimos 25 anos. Mas o trabalho desempoderado significa baixos salários, e os trabalhadores pobres não constituem um mercado vibrante. A persistente repressão salarial, portanto, coloca o problema da falta de demanda para a expansão da produção das corporações capitalistas. (HARVEY, 2011, p. 22).

Assim, “o capital financeiro fictício assumiu o controle e ninguém queria pará-lo porque todo mundo que importava parecia estar fazendo muito dinheiro”. (Idem, 2011, p. 24). No Brasil, essa realidade se apresenta pela redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de produtos da linha branca (geladeiras, fogão, máquina de lavar, armário etc.) e pelas ofertas de compras pelos cartões de créditos, possibilitando às famílias pobres, em especial, aos beneficiários do PBF o acesso a bens e consumo (Governo de Luís Inácio Lula da Silva).

Não obstante, para o capital financeiro, em 2008, manifestou-se uma nova crise que foi fruto da busca sem limites por superlucros e da necessidade de valorização do capital, acarretando na redução dos custos com o trabalho e na super exploração da força de trabalho. Esta crise financeira imobiliária, ficou conhecida como “crise das hipotecas *sub prime*”, a qual levou à destruição dos bancos de Wall Street, acarretando o congelamento dos mercados globais de crédito e empréstimos no mundo. Nos Estados Unidos, desde 2006, afro-americanos, imigrantes e mães solteiras de baixa renda estavam tendo dificuldades com o financiamento de habitações, aumentando assim a taxa de despejos e deixando essa parcela da população sem proteção. A situação começou a ser notória e comentada pela grande imprensa só em 2007, quando a onda de despejos atingiu a classe média branca e os valores das casas despencaram em quase todos os EUA.

Como principais rebatimentos da crise, “Até o fim de 2007, quase dois milhões de pessoas perderam suas casas e outros quatro milhões corriam o risco de ser despejados”. (HARVEY, 2011, p. 9). A crise possibilitou a criação de cidades de tendas em algumas

regiões dos EUA, em outras áreas às famílias aumentaram de tamanho com a chegada de parentescos de diversas regiões do país ou transformaram suas casas em baratos quartos hotéis. Harvey (2011, p. 12) ainda aponta que “os mercados de ações se desintegraram na medida em que especialmente as ações de bancos tornaram-se quase inúteis; fundos de pensão racharam sob a tensão; orçamentos municipais encolheram; e espalhou-se o pânico em todo o sistema financeiro”.

Logo, o problema financeiro foi temporariamente superado através do financiamento da dívida dos empreendedores pelos agentes financeiros. E então, houve um crescimento da indústria de cartões de crédito e aumento do endividamento, assim, as instituições financeiras passaram a financiar a dívida de pessoas que não tinham renda fixa, através dos créditos. Nessa lógica, o “Estado brasileiro, como outros na América Latina, se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica da expansão do capitalismo nos países periféricos” (YAZBEK, 2018, p. 41).

Neste sentido, resgatar essa discussão é crucial para o entendimento do contexto atual, pois é sabido que os rebatimentos dessas crises são reais e deixam cicatrizes para as famílias brasileiras empobrecidas e para a classe trabalhadora. Não diferente, essas crises do capitalismo apresentam impactos negativos para as políticas sociais e para a proteção social do século XXI. Esse conjunto de tendências e crises, que constituem o capitalismo tardio, traz consequências importantes, como o desemprego estrutural, aumento dos programas sociais, os transformando apenas em políticas de transferência de renda, o combate à pobreza substituindo a concepção de proteção social, a mercantilização e privatização dos serviços públicos e da vida, ofertas de microcréditos e consequentemente o endividamento das famílias em situação de pobreza, o avanço do capitalismo financeiro, empreendedorismo, dentre outros fatores que influenciam diretamente as famílias beneficiárias pelo PBF, como iremos abordar no decorrer da dissertação.

1.2 Arcabouço teórico da proteção social: conceitos em debate.

Pensar proteção social é compreender sua trajetória como perceptivelmente irregular, contraditória, sinuosa, de diferentes modalidades e em suas diferentes formas de intervenção. Assim, o termo proteção social não expressa um corpo coeso de significados, porém, a partir dos anos 1990, a discussão de programas neoliberais de proteção social passa a ter

centralidade nos discursos e na agenda política dos governos, principalmente para os chamados "dependentes da proteção social" para o trabalho.

Nas discussões a respeito do termo “proteção social”, é possível observar que a mesma está atrelada, em alguns casos, ao paternalismo ou tutela, como um fenômeno real relacionado à seguridade social; bem-estar social; política social; políticas públicas; programas de transferência de renda, dentre outros. Logo, as necessidades e preferências passam a ser questões centrais na tomada de decisão política, assim como a discussão de direitos e méritos, igualdade e desigualdade se tornam parâmetro para acesso às formas de proteção social oferecidas pelo Estado. A partir do estudo de Di Giovanni (1998), é possível ponderar a proteção social como formas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros em que às vezes são mais ou às vezes são menos institucionalizados. Dessa forma, incluem-se os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. O autor acrescenta que a proteção social, assumida pelo Estado e reconhecida pela sociedade como função legal e legítima, se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social. Assim, a concepção de proteção social de Di Giovanni (1998) é a que mais responde as necessidades deste estudo, tendo em vista que para o autor os sistemas de proteção social são produtos e, ao mesmo tempo, elementos estruturantes da vida social moderna. Mas como o intuito deste item é abordar os diferentes conceitos, faz-se necessário uma abordagem a partir de outros autores e discussão.

Nessa linha explicativa, Pereira (2016), apresenta a proteção social a partir de três grandes matrizes: matriz residual, matriz socialdemocrata ou institucional e matriz socialista. Pode-se ainda compreender e identificar alguns termos correlatos da proteção social que são confundidos com ela, como é o caso do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*); regimes de bem-estar (*Welfare regimes*); bem-estar social (*Social welfare*) e estar bem (*wellbeing*).

Assim, o termo matriz residual alude "a um padrão de proteção social mínima, focalizado nos extremamente pobres, descolada do status de direito e que se constrói e desenvolve com relutância por parte de governos, legisladores, gestores e executores dos países onde ela se processa" (PEREIRA, 2016, p. 91). Essa forma de proteção social ganha forças em países de maior ideologia burguesa, como o peculiar modelo protetivo estadunidense. Atrelada a essa matriz, está à teoria funcionalista, a qual apresenta terminologias que por muitas vezes são utilizadas para justificar as formas de proteção social no campo da matriz residual, como os termos: função; disfunção ou anomia; leis sociais naturais; coesão social e a ordem; harmonia social; solidariedade comum. Nessa lógica, a

"proteção social para Durkheim não visaria à equidade ou à emancipação política e muito menos a humana. Ao contrário, desempenharia a função de restaurar e manter a ordem, a coesão, a harmonia social, [...]" (Idem, 2016, p. 106).

A matriz socialdemocrata, ou institucional, apresenta como componentes a teoria da cidadania, a ideologia da via média e a administração social. Nesta matriz é possível verificar a ideia de compatibilidade do sistema capitalista com medidas de proteção social como direito. Dessa forma, a socialdemocracia, a partir de Pereira (2016, p. 194) "reconhece a essencialidade da proteção social; assim como reconhece a importância do Estado de Bem-Estar Social como principal agente provedor dessa proteção e da reprodução do modo de produção capitalista". Em outras palavras, a proteção social no campo da matriz socialdemocrata ou institucional trata de estratégias pragmáticas para diminuição de conflitos e manutenção da ordem capitalista, como no caso da proteção social brasileira.

A matriz socialista por sua vez está apresentada pela referida autora em dois tipos, sendo o socialismo democrático e o marxismo. O socialismo democrático é definido como uma forma pacífica, lenta e gradual para se chegar ao socialismo como fim, assim, o vocabular "passou a ser indescritivelmente utilizada por diversas organizações, movimentos sociais e partidos ao redor do globo, inclusive por aqueles simpáticos ao capitalismo e à economia de mercado, com objetivo de ressaltar o suposto caráter social de suas ações" (PEREIRA, 2016, p. 278). E "também passou a ser utilizado por marxistas, que creditam à via democrática o único caminho revolucionário possível" (Idem, 2016, p. 278). Isso porque Marx não nega a transição pacífica e democrática. Contudo, segundo a autora, a proteção social neste processo, deixa de ser aos poucos pública, gratuita e universal para se tornar-se mercadoria. Na teoria e ideologia marxista, o bem-estar total é inconciliável com o capitalismo, devido aos valores de coerção e competição que são antagônicos ao bem-estar, sendo possível apenas em uma sociedade pós-capitalista. Isso porque a concepção de bem-estar marxista não é seletiva, e sim totalizante e universal. Todavia, para os marxistas, "apesar da possibilidade de atender demandas e necessidades sociais, graças à sua natureza contraditória, a proteção social capitalista é estruturalmente limitada" (PEREIRA, 2016, p. 315), pois não consegue atingir as raízes das desigualdades sociais, deixando intactas as estruturas de dominação.

Observa-se que para Castel (2005), existem dois tipos de proteção na sociedade capitalista: a proteção civil, que está relacionada ao estado de direito, e a proteção social, que oferta provisões contra as situações de riscos sociais que se constituiriam "em um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmos sua independência

social” (CASTEL, 2005, p. 27). Em concordância, ao se vislumbrar a forma de proteção do século XVIII ao século XXI, é possível constatar que o Estado protegia a propriedade privada (dos bens) dos indivíduos, porém, no atual século, os indivíduos "sem bens" precisam da proteção social Estatal para evitar a miséria e/ou a extrema pobreza. A exemplo temos as famílias beneficiárias do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, que sobrevivem, na maioria das situações, unicamente com valor recebido pelo benefício (como constata a pesquisa no capítulo 4).

Nesse sentido, parece existir um equívoco no papel da proteção social quando não está direcionada a "proteger" o indivíduo (cidadão de direitos) de possíveis situações de vulnerabilidade e risco social, com ações destinadas às pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza. Faz-se importante deixar evidente que "a condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera. Por consequência, enquanto for atribuída a responsabilidade da assistência social ao trato do pobre, ela não será uma política de direito de cidadania" (SPOSATI, 2007, p. 441). Dessa forma, a proteção social via política pública no campo da Assistência Social não deve ser pensada de forma emergencial e sim ofertar as condições necessárias à redução das desigualdades sociais geradas pelas contradições do sistema capitalista.

Em continuidade aos diversos sentidos e significados da proteção social, no dicionário Aurélio, é possível identificar vários sentidos conferidos à palavra *proteção*, sendo: ato ou efeito de proteger, abrigo; amparo; auxílio; privilégio ou favor concedido ao exercício de certas indústrias; bloqueio (no voleibol); proteção civil: sistema que visa proteger as populações civis em caso de guerra ou de catástrofe nacional; tom de proteção: ares de proteção, modos pedantes, ares de importância. Os conceitos mais utilizados pela Política Nacional de Assistência Social- PNAS (2004) têm relação com o significado "ato ou efeito de proteger", garantir "abrigo" e "auxílio".

A conforme, a PNAS (2004) se utiliza do conceito de proteção social de Di Giovanni (1998), ao afirmar que, segundo o autor, "entende-se por Proteção Social as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. [...]" (BRASIL, 2004, p. 31). E também, traz a concepção de que,

A proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.(BRASIL, 2004, p. 90).

Tal conceito de proteção está dentro de uma concepção mais ampla, pois de acordo com Lavinias e Cobo (2009), existem três fases da proteção social: a criação do Seguro Social; a instituição da Seguridade Social e o chamado “recuo”, sendo que este último se refere à redução dos gastos públicos e à primazia do mercado, enquanto que é na Seguridade Social que se encontra a Política Nacional de Assistência Social- PNAS (2004).

Por sua vez, Lavinias e Cobo (2009) apresentam uma concepção de proteção social a partir dos programas de transferência de renda e dos serviços públicos, analisando criticamente que essa proteção social se resume ao alívio da pobreza. Assim,

O sistema de proteção social é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças, e que ele se efetiva mediante transferências sociais (em renda monetária ou serviços) dirigidas aos indivíduos e às famílias. (LAVINAS; COBO, 2009, p. 6-7).

É preciso ficar atento que a proteção social não ocorre apenas mediante as transferências sociais via renda monetária, mas por meio dos serviços. As autoras ainda acrescentam que um sistema de proteção bem firmado prevê, portanto, "a cobertura dos indivíduos ao longo do seu ciclo de vida (infância, velhice, vida adulta), além de ações mais imediatas de enfrentamento de contingências estocásticas (desemprego, doença, incapacitação para o trabalho) e de alívio da pobreza" (Idem, 2009, p. 12). Nesse pensamento, Yazbek afirma que “os sistemas protetivos com suas políticas permitem aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços necessários, e dessa forma que as políticas públicas se voltam para a realização de direitos e necessidades dos cidadãos de um Estado.” (YAZBEK, 2018, p. 40).

Contudo, "o termo proteção social encerra em si um ardil ideológico, a ser teoricamente desmontado, visto que ele falseia a realidade por se expressar semanticamente como sendo sempre positivo" (PEREIRA, 2016, p. 337). Vale ressaltar que "a proteção social, onde quer que tenha sido empregada, sempre foi alvo de interesses discordantes entre seus estudiosos, executores e destinatários" (Idem, 2016, p. 337). É justamente a este último, destinatários, que esta pesquisa se destina com maior ênfase, a partir do banco de dados da pesquisa “Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de

Renda no Estado da Paraíba”, tendo em vista o pouco material que se encontra sobre a percepção e entendimento da proteção social para o cidadão. Assim, em continuidade à discussão apresentada sobre a proteção social, o item a seguir aborda as principais expressões da proteção social, da seguridade social e da política pública de Assistência Social no Brasil.

1.2.1 Proteção Social e Política Pública de Assistência Social no Brasil.

No Brasil, até meados do século XIX, as ações de proteção social desenvolvidas estavam voltadas para o campo social da filantropia, da religião e da solidariedade. Isso porque a trajetória histórica da proteção social brasileira sofreu influência da “experiência colonial e a escravidão prolongada colocaram historicamente, para os trabalhadores a responsabilidade por sua própria sobrevivência” (YAZBEK, 2018, p. 40).

O sistema de proteção social emerge no século XX sob determinadas condições históricas e adquire diferentes formas. A particularidade da sociedade brasileira se apresenta no sentido da colonização (subordinação e dependência do mercado mundial); o peso do escravismo (desqualificação do trabalho); o desenvolvimento desigual e combinado (se sobressaem ritmos irregulares, progresso e o atraso) e a forte restrição dos direitos civis, políticos e sociais.

Nos países desenvolvidos foram criados amplos e universais sistemas públicos de proteção social contra riscos e incertezas, onde "o foco é a garantia de um padrão de vida mínimo a todos os cidadãos independentemente de sua capacidade contributiva." (COBO, 2012, p. 28). Nos países periféricos, em especial, no Brasil, com a ideia de um Estado Social inspirado nas propostas do *Welfare State*, percebe-se a forte presença de concepções, como universalidade, igualdade e sistema de proteção social, que mesmo que de forma diferenciada, se materializam após a Constituição Federal de 1988 por meio da Seguridade Social. No entanto, "a perspectiva de universalidade da proteção social mostra-se como confronto com as regras do capital, da acumulação, pois confere significado de igualdade em uma sociedade que, pelas regras do mercado, é fundada na desigualdade." (SPOSATI, 2013, p. 661).

Para alguns autores, o marco inicial do sistema de proteção social brasileira data por volta da década de 1930 até 1945, período conhecido como a "era dos direitos sociais" trabalhistas e previdenciários, ligados às alterações das bases produtivas da economia agroexportadora para a urbano-industrial. Esse período histórico é expressão do Governo de

Getúlio Vargas (1930-1937), o qual traz a proposta de um Estado Social autoritário (regulação e assistencialismo). As políticas sociais eram destinadas aos trabalhadores formais, como a expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), sem a participação direta do Estado. Posteriormente, em 1933, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), segundo o caráter centralizador do Estado. No entanto, a “instalação do ‘Estado Novo’, um momento da era varguista representou retrocessos no que tange às liberdades políticas e aos direitos sociais dos cidadãos. Somando-se a isso, o novo panorama político do país” (RIZZOTTI; COUTO, 2018, p. 118). Foi neste esse período histórico (1930-1964) que se constituíram os direitos sociais, civis e políticos no Brasil.

Historicamente, a Carta Constitucional de 1937 representou retrocessos quando comparada à Constituição Federal de 1934, pois “limitou o direito à educação universal, a ampliação do controle estatal sobre a organização sindical trabalhista e a redefinição das competências dos governos religiosos e locais nas ações de política social [...]” (RIZZOTTI; COUTO, 2018, p. 118). As décadas que sucederam o fim do Estado Novo (1945-1964) foram marcadas pelo populismo e o “reflexo desse modo populista de gerir as políticas sociais e o sistema protetivo é a expansão pontual de benefícios sociais, sem que tal expansão implicasse no reconhecimento de novos direitos sociais ou no estabelecimento de políticas duradouras” (Idem, 2018, p. 119).

Em 1942, notam-se os primeiros vestígios da história da Política Pública de Assistência Social, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), com característica de tutela, favor, clientelismo na relação Estado e sociedade. A LBA foi criada para atender às famílias dos “pracinhas”, envolvidos na Segunda Guerra Mundial, sendo este representado pela Primeira Dama, Sra. Darci Vargas. Em 1966 os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o qual se apresentava vinculado ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social. O advento da crise econômica e social do final da década de 1970 evidenciou o “esgotamento do regime militar que deixou como legado, além de todas as sequelas de um regime autoritário sequestrador de direitos políticos, as precárias condições gerais de vida da população, fazendo ressurgir, agora com força renovada, os movimentos sociais de reivindicação” (RIZZOTTI; COUTO, 2018, p. 120). Contudo, o sistema de proteção social se amplia a partir da década de 1970, com a criação do Ministério de Previdência Social e Assistência Social, período de consolidação da economia industrial. Todavia, essas conquistas foram acompanhadas de retrocessos, como a Reforma da Previdência Social em 1990, enxugamento de custos e regime de capitalização, frutos do contexto neoliberal.

A partir da Constituição Federal de 1988, a proteção social se estendeu aos trabalhadores que não contribuíam diretamente com a Previdência Social. Neste período, foi instituído o Benefício de Prestação Continuada-BPC, e logo, se ampliou o padrão de proteção social por meio do tripé da *Seguridade Social: Previdência Social*⁷, *Saúde e Assistência Social*. Nesta ordem, se caracterizam entre a proteção social de natureza contributiva (aposentadoria, seguro-desemprego, pensão); a proteção social universal “com longas filas de espera” e a proteção para quem necessitar compreendida também como um estágio do seguro social, política complementar à Previdência Social. Sendo assim, a proteção social transita entre o campo público e privado, tornando-se difícil a efetivação da provisão de direitos sociais. Então, a “Constituição de 1988 definiu princípios e diretrizes que deveriam superar a insuficiência dos canais de representação, assim como o corporativismo e o clientelismo, características marcantes da política social brasileira” (RIZZOTTI; COUTO, 2018, p. 121).

É sabido que no Brasil nunca houve um Estado de “Bem Estar Social” e “analisar os rumos da proteção social brasileira significa identificar incompletudes cuja superação vem sendo contínua luta social e sindical” (SPOSATI, 2013, p. 661). Segundo a autora, essas incompletudes estão relacionadas com a omissão do Estado em consolidar direitos, reconhecer e prover acessos, articulações aos serviços de diferentes políticas sociais etc.

Desse modo, Cobo (2012) enfatiza que um efetivo sistema de proteção social deve ser capaz de lidar com riscos e incertezas, os quais se tornam justificativas para a proteção social. No entanto, na conjuntura atual adversa, a proteção social se é ofertada àqueles que já estão desprotegidos. Ainda para a autora, algumas incertezas e riscos que justificam a proteção social são as mudanças demográficas decorrentes do envelhecimento da população (que aumenta a taxa de dependentes ativos sobre inativos); mudanças nos arranjos familiares (aumento do número de famílias monoparentais e unipessoais, além da crescente participação da mulher no mercado de trabalho); mudanças no mercado de trabalho (desemprego e precarização) e efeitos da globalização (que reduzem a autonomia do país).

Importante destacar que o modelo de proteção social não contributivo é uma direção/norte histórico. Logo, esse modelo por si só não altera o real, mas se configura como um caminho em construção na sociedade brasileira, repleto de obstáculos, mudanças e particularidades. Dentre tais particularidades, destacam-se: a **territorialidade**, enquanto fator importante para a concretização do modelo de proteção social não contributivo, tendo em

⁷É o programa de seguro público que oferece proteção contra diversos riscos econômicos (por exemplo, a perda de rendimentos devido à doença, velhice ou desemprego), sendo a participação obrigatória. Informação disponível em: <https://www.inss.gov.br/>.

vista que “as expressões da questão social estão presentes nas potencialidades e fragilidades (assimetrias) de um dado território, bem como nas suas relações de territorialidade que, por sua vez, são influenciadas pela identidade local” (SILVA, 2016, p. 198); a **proteção**, enquanto área de gestão pública; **proteção social** do Sistema Único de Assistência Social como política auxiliar da Política do Trabalho etc.

A proteção social não é resolvida apenas pela contratação de trabalhadores no mercado formal, pois depende também da cobertura que o valor do salário proporciona no poder de compra; dentre outros elementos. Mesmo em meio à lógica capitalista, a capacidade de comprar proteções não é o objetivo da proteção social não contributiva e, sim, a de enxergar as desproteções e colaborar na redução da miséria/pobreza, como afirma Sposati (2009). Para enxergar essas desproteções, a proteção social não contributiva põe centralidade na Política de Assistência Social, como dever do Estado e direito do cidadão, tendo em vista a capacidade que está tem de alcançar os territórios dos desprotegidos socialmente.

A proteção social ofertada pelos Programas de Transferência de Renda oferece sustento às famílias e não sustentabilidade, isso porque o Brasil não dispõe de duas grandes ferramentas para o desenvolvimento social, que seriam a “[...] incorporação da exigência para a sociedade brasileira em afiançar mínimos sociais a todos; a ausência de reconhecimento universal da cidadania, reforçada por concepções conservadoras que se mesclam ao pensamento liberal e neoliberal” (SPOSATI, 2009, p. 17).

Como resultado da implementação desse dever, cinco anos após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, foi criada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993, no Governo do Presidente Itamar Franco, a qual veio regulamentar os artigos 203 e 204 da CF 1988. A LOAS dispõe sobre a organização da Assistência Social no Brasil como um direito, e exige definições de normas, leis e critérios objetivos, inaugurando assim, uma nova era para a assistência social brasileira ao concebê-la como Política Pública. Nessa visão, propõe o rompimento com a tradição cultural e política da assistência enquanto filantropia e não direito do cidadão e dever do Estado.

Em decorrência, no ano de 2004, foi aprovada a atual Política Nacional de Assistência Social – PNAS, sob a Resolução nº 145, expressando a materialidade do conteúdo da *Assistência Social* como *pilar do Sistema de Proteção Social brasileiro no âmbito da Seguridade Social*. Para tanto, a PNAS (2004) afirma que a proteção social deve garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; e de convivência ou vivência familiar. No sentido de melhor operacionalizar essa Política, foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em dezembro de 2005, que estabelece o modelo

universal dos direitos sociais. O SUAS apresenta o modelo de gestão descentralizado e participativo, cujas ações socioassistenciais têm como foco prioritário as famílias, indivíduos e território como forma de organização. O SUAS “[...] materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo, no tempo histórico dessa política, as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (BRASIL, 2004, p. 39). Com a instauração do SUAS, ocorreram a unificação, o avanço e a ampliação dos serviços de Assistência Social no país, ao intervir sobre as desigualdades sociais e territoriais, como um direito a ser garantido e universalizado.

Entre os órgãos que fazem parte do SUAS, destacam-se: o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), referência do território de moradia da família; o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) com o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviços de Acolhimento Institucional; entre outros. Esse Sistema Único de Assistência Social organiza e define os elementos que são essenciais à execução da Política de Assistência Social, enquanto eixos estruturantes e subsistemas, a saber,

- I Matricialidade Sociofamiliar.
- II Descentralização político-administrativa e Territorialização.
- III Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil.
- IV Financiamento.
- V Controle Social.
- VI O desafio da participação popular/cidadão usuário.
- VII A Política de Recursos Humanos.
- VIII A Informação, o Monitoramento e a Avaliação. (BRASIL, 2004, p. 39).

Em termos organizacionais, o SUAS comporta quatro tipos de gestão – a União, DF, Estado e Município. Apresenta como principal objetivo: consolidar um Sistema Descentralizado e Participativo e Regular e organizar as ações socioassistenciais num sistema, o que significa planejar a Política de Assistência Social de forma articulada entre os entes federados, tendo os mesmos princípios e diretrizes como fundamento, mas respeitando a diversidade.

Com base nesses avanços e compreendendo a Assistência Social enquanto proteção social não contributiva por via da Seguridade Social faz-se necessário apresentar algumas particularidades, tais como: ter assistência social como política de direitos que opera através de serviços e benefícios; a segurança de renda é parte da política de assistência social como

garantia de sobrevivência; seu caráter federalista (ação integrada à gestão federal, estadual e municipal); operar através de um sistema único (SUAS); combinar processos de gestão com sistemas de participação e controle social; modelo pactuado de gestão entre os entes federativos. Outras características são a de mesclar benefícios e serviços, atuar de forma intersetorial e o de engajar-se no esforço intersetorial de desenvolvimento social (BRASIL, 2004).

Apesar das dificuldades em sua efetivação, o modelo de proteção social não contributivo brasileiro apresenta os princípios da: universalidade; matricialidade sociofamiliar; territorialização; descentralização compartilhada e regionalização; intersetorialidade; gradualidade; heterogeneidade; convergência; descentralização compartilhada; regulação e habilitação do ente gestor. Estes princípios são cruciais para o desenvolvimento social e para a proteção às famílias. A existência do princípio da universalidade no sistema de proteção social não contributivo brasileiro reforça a ideia de "similitude" com a universalidade presente no período dos "30 anos gloriosos", característico dos sistemas de proteção social europeu. Um fator importante da proteção social nestes países centrais é que os benefícios universais são concedidos sem necessidade de comprovação de renda.

Justamente por não exigirem comprovação de renda familiar, os benefícios universais se constituem em uma transferência ex-ante: é paga aos ricos e aos pobres, agindo como um "adiantamento" que aumenta a renda líquida de cada indivíduo (ou da família) antes que se configure a situação de pobreza. Trata-se de um "tratamento preventivo" contra a pobreza que atua na equiparação das oportunidades de todos os indivíduos na sociedade. (COBO, 2012, p. 43-44).

Por outro lado, no Brasil, os benefícios que se configuram como universais, apresentam ações focalizadas, havendo a necessidade de comprovar a situação de pobreza e ter contrapartidas ou condicionalidades. Apesar de o arcabouço conceitual desenvolvido no início dos anos 1990 apontar para Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), onde o único critério seria a renda, o que foi implementado no Brasil foram **Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)**, conhecido na literatura como *Conditioned Cash Transfer (CCT)*, exigindo uma contrapartida dos usuários e suas famílias. Nessa realidade, as transferências realizadas caracterizam-se como é ex-post,

Em que o benefício efetivamente pago representa, em geral, a diferença entre a renda da família (salário, aluguel, outros rendimentos) e o patamar de

renda mínima prescrito pela lei (ou linha de pobreza), que pode ainda considerar o tamanho da família, números de filhos em determinadas idades, existência de pessoas com deficiência etc. A maior parte dos países em desenvolvimento, como o Brasil, não adota nenhum tipo de benefício universal, prevalecendo a focalização. (COBO, 2012, p. 46).

A proteção social nesses casos não existe em função das necessidades de prevenção, mas da situação de pobreza devidamente comprovada, além da ideia do merecimento decorrente para os que se comportam de acordo com uma determinada regra e/ou ética. Assim, esses programas de transferência de renda condicionada promovem uma relação conflituosa e tênue entre o paradigma do mérito e o paradigma dos direitos socioassistenciais.

Embora Cobo (2012) aponte a discussão do PBF enquanto programa focalizador, Sposati apresenta outro argumento ao afirmar que,

Qualquer ação que se faça no Brasil para os pobres, ou mesmo aos mais pobres, significa muita gente. Somos uma grande população com alto percentual de vida precária. Dizer focalização fica parecendo um contrasenso. Como posso dizer que focalizo (direciono minha ação para um pequeno grupo) se o que ocorre é um grande grupo. Sabemos que a quantidade transforma-se em qualidade. Trinta, quarenta, cinquenta milhões de pessoas como as abrangidas pelo Programa Bolsa Família (PBF) não pode ser um foco quando há países como o Uruguai que não chegam a 4 milhões de habitantes. (SPOSATI, 2009, p. 9)

Apesar do argumento exposto, coaduno com o pensando de que prevalece a focalização, pois está se falando do foco nas famílias em situação de extrema pobreza ou pobreza; que se encaixam nos requisitos para acesso ao Programa e que cumprem com as condicionalidades do mesmo. Então, ao se utilizar o termo focalizar não necessariamente está a se falar do direcionamento para um pequeno grupo, mas neste caso para um grupo de quantidade significativa, expressão da pobreza no país. Para autores como Barros, Carvalho, Franco e Mendonça (2008, p. 3) se faz necessário maior investimento de recursos na população que vive em condições de pobreza. Quanto maior investimento, maior a focalização e, conseqüentemente, maior o seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade. Assim, focalização consiste na capacidade de transferir renda prioritariamente àqueles quem mais precisam. Para Jaccoud,

Se para a perspectiva residualista a priorização aos mais pobres representa a centralidade no papel projetado para as políticas sociais, do ponto de vista do fortalecimento de um sistema público universal voltado à redução das desigualdades, tal prioridade contribui para fortalecer o acesso universal, inclusive para os mais pobres. (JACCOUD, 2013, p. 297).

Nesta concepção, a focalização do PBF contribui para a universalização do acesso aos direitos socioassistenciais das famílias em situação de pobreza e que, por muitas vezes, desconhecem a importância do acesso à educação, saúde e assistência social, dentre outras políticas públicas. Contudo, reafirma-se que o Programa Bolsa Família se encaixa nesse perfil de programas de transferência de renda condicionada, pois a família só recebe o benefício se estiver em situação de extrema pobreza ou pobreza e cumprir com as condicionalidades. Só assim tem “direito” a continuidade ou o recebimento do benefício, colocando em xeque a ideia do direito e envolvendo a perspectiva de punição, o que o torna incompatível com os objetivos de promoção social. Exigir das famílias o cumprimento das condicionalidades se faz necessário ou é apenas uma ação paternalista do Estado? Para alguns autores, esta reivindicação aponta para um entendimento de que essas famílias não acessam os serviços da educação, saúde e assistência social. Entretanto, de antemão, o presente estudo aponta, no quarto capítulo, que o acesso a esses serviços socioassistenciais é mínimo, mesmo com o recebimento do PBF, o que deixa a questão ainda mais preocupante.

1.3 A família como centralidade na política de Assistência Social: Conceitos e debates.

A partir de leituras, verifica-se a infinidade de opiniões referentes ao conceito de família, porém, não é objetivo dessa dissertação julgar qual seria o conceito correto de família ou de apresentar todos os conceitos, apenas dialogar com alguns autores de modo a melhor compreender sua amplitude. Assim, na antiguidade, a configuração de família no seu surgimento está atrelada ao casamento monogâmico, heterossexual, ao modelo patriarcal e à propriedade privada. Aristóteles afirmava que o primeiro nível de sociedade é a família, é o espaço de formação moral e social do membro da *polis*. Na sociedade medieval, a família estava impregnada de ações públicas, vivendo-se para fora do ente familiar, existindo uma exteriorização das atividades e da vida.

A história aponta que a família se configura como uma instituição social e histórica, sua estrutura é integrada pelos fatores econômicos, sociais e culturais. Dessa forma, observa-se a existência de uma variedade de modelo de famílias na sociedade, tais como: família monoparental, família nuclear, família unipessoal, família homoafetiva, família extensa, família reconstituída etc. Porém, apesar de tais definições, o conceito de família vem sofrendo mudanças ao longo da história, acompanhando a própria evolução da sociedade.

No início do Brasil república, separada do Estado, a igreja católica traçou as primeiras estratégias de atuação junto às famílias, com "fortes conotações europeizadas, calcadas na ideia de **família-padrão**, higienizada e patriarcal, com presença marcante do moralismo e do controle sexual típicos desta matriz ideológica" (NEDER, 2011, p. 34). Surgiu assim, a "Assistência Social" ligada aos princípios religiosos, com práticas voltadas à caridade, à benevolência e ao assistencialismo.

A partir dos anos 1970, no contexto de crise e reestruturação capitalista, com o avanço do neoliberalismo, verifica-se no Estado brasileiro o chamado "*Welfare Mix*", que seria uma forma de proteção social a partir da divisão de responsabilidade entre o Estado e a Sociedade Civil, em especial pela família. Nessa lógica, caberia ao Estado oferecer uma rede de serviços de modo a capacitar às famílias a exercerem suas funções primárias de proteção social, acentuando assim o foco na família. Por sua vez, o tema foi alvo de estudo de sociólogos, antropólogos e historiadores, os quais apontaram a família como uma das formas de micro poderes.

No entanto, o foco na família não significa o fim da lógica da fragmentação familiar, assim como não afirma ações e políticas diferenciadas no enfrentamento das necessidades de cada componente do grupo familiar. Devido a pouca efetividade dos planos, projetos e programas sociais, assim como dos serviços socioassistenciais, essa visão de totalidade acaba sendo absorvida pelo pragmatismo, precarização do trabalho e das relações trabalhistas, ausência parcial ou total de recursos materiais para o trabalho dos profissionais nos serviços, dentre outros aspectos. Inclusive, "é consenso que a situação de vulnerabilidade das famílias encontra-se diretamente associada à sua situação de pobreza e ao perfil de distribuição de renda do país" (KALOUSTIAN, 2011, p. 12).

Para além, outro fator que bem expressa à complexidade da abordagem familiar é que "[...] seus membros, por atuarem em diversos níveis e setores da atividade econômica, social, política e cultural sofrem, de forma distinta, os impactos gerados pela ação das macro e micro-políticas" (KALOUSTIAN, 2011, p. 14). Reafirma-se assim a necessidade de compreender o contexto familiar em sua amplitude e, a partir de sua particularidade, sendo

assim, essa questão se torna um ponto crucial na resolutividade das expressões da "questão social". Por outro lado, a família não deve ser compreendida como um simples somatório de comportamentos, anseios e demandas individuais, mas sim como um processo interativo da vida e das trajetórias individuais de cada um de seus integrantes (MIOTO, 1997).

Todavia, como destaca Carvalho (2011, p. 95), "A atenção à família se tornou periférica. Quando existente, não era ela o alvo, mas sim a mulher, o trabalhador, a criança". Isso porque o trabalho com as famílias sofreu e continua a padecer com influências de práticas conservadoras e disciplinadoras sob o rótulo de planejamento familiar. A exemplo, "passou-se a fragmentar os indivíduos na forma de atenção pública. Daí o direito à habitação, ao transporte, à saúde, o direito da mulher, do trabalhador, do negro, do idoso [...]" (CARVALHO, 2011, p. 95). Dessa forma, nota-se que "a proteção do Estado privilegiou o indivíduo como portador de direito e não mais os coletivos ou comunidade. Estes últimos foram substituídos por serviços sociais institucionalizados, tais como: creche, escola, ginásio de esportes etc." (Idem, 2011, p. 94). Pode-se ser dizer que no Brasil existe a "política de família à brasileira" (SARTORI, 2012).

Assim, pensar em famílias significa trabalhar no plural, isto porque "pensar as famílias de forma plural pode significar uma construção demográfica baseada na tolerância com as diferenças, com o **Outro**" (NEDER, 2011, p. 28). É compreender que "a família é o espaço indispensável para a garantia da sobrevivência, de desenvolvimento e de proteção integral dos filhos e demais membros, independente do arranjo familiar ou da forma como vêm se estruturando" (KALOUSTIAN, 2011, p. 12). As famílias apresentam uma dinâmica de vida própria, impactada pelo desenvolvimento socioeconômico e pelas ações do Estado.

Assim sendo, cabe ressaltar que, para Draibe (2011, p. 109), é "a unidade familiar – e não os indivíduos – que se toma como base para considerar o eixo dos programas dirigidos ao grupo materno-infantil e aos adolescentes". O foco no indivíduo é uma das influências do pensamento neoliberal, assim também como a ideia de responsabilizar o indivíduo pela situação na qual se encontra. Mioto (1997, p. 128) corrobora com essa discussão ao destacara necessidade de observar as "famílias de diferentes formas, em diferentes espaços de tempo, em diferentes lugares, além de percebê-las como diferentes dentro de um mesmo espaço social e num mesmo espaço de tempo." Nesse sentido, Szymanski (2002, p. 9) assinala a família como uma "associação de pessoas que escolhem conviver por razões afetivas e assumem um compromisso de cuidado mútuo, e se houver criança, adolescentes e adultos".

No Brasil, é possível apontar algumas evoluções constitucionais do direito de famílias, por exemplo: a *Constituição Imperial de 1824*, inspirada nos princípios

fundamentais da ideologia liberal, não continha nenhuma referência relevante ao direito de família; a *Constituição de 1891*, de cunho liberal, desvinculou a instituição matrimonial da religiosa, proclamando o casamento civil; a *Constituição de 1934* conferiu ao Estado a obrigação de amparar as famílias numerosas; a *Constituição de 10 de novembro de 1937*, sob as influências fascistas de Mussolini, traz a ideia de proteção da infância e da juventude pelo Estado; a *Constituição de 18 de setembro de 1946*, fase pós-ditatorial do Estado-Novo, afirma que a família de prole numerosa terá proteção estatal, assim como a maternidade, a infância e a juventude; a *Constituição de 1967* definiu que a família era merecedora da proteção do Estado e era a família constituída pelo casamento válido; e por sua vez, a *Constituição Federal de 1988* radicalizou e ampliou o entendimento de família a partir dos artigos 226 e 227.

Logo, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 226, declara que a família é a base da sociedade e tem especial proteção do Estado. Assim, fica evidente que o papel do Estado deveria não ser substituto, mas um grande aliado e agente protetor. Nesse sentido, surge em 2004 a PNAS aprovada pelo CNAS, elegendo a família como *locus* de intervenção, apresentando “sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (PNAS, 2004, p.39).

No Brasil, o reconhecimento da família se reafirma nas legislações específicas da Assistência Social – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, entre outras. Dessa forma, além da centralidade na família, a PNAS estabelece a matricialidade sociofamiliar, ligada ao território, colocando em foco as necessidades e peculiaridades das famílias, entendendo-as como sujeitos coletivos (SPOSATI, 2009). E esta por sua vez apresenta diversas funções: religiosas, políticas, econômicas, protetivas, reprodutivas, socioculturais, de assistência espiritual, psicológica, material, moral e de sociabilização de seus membros. No campo da Política de Assistência Social, o foco na família varia entre a universalidade e a focalização, pois as ações dos serviços CRAS e CREAS, por exemplo, são voltadas a todas as famílias que necessitam de proteção, porém, quando se trata da oferta de benefícios eventuais, esta política se torna focalizada nos mais pobres entre os pobres. Reduz-se o público, se amortiza no piso mínimo de serviços.

Observa-se o foco no atendimento às famílias mais necessitadas de forma mais incisiva nos anos de 1990, mas esse movimento começou a ganhar força ainda na década de

1970, com o Programa de Garantia de Renda Mínima. A ideia dos serviços com o piso mínimo atinge a educação, a previdência, a habitação, a saúde e a própria assistência social, mais especificamente os programas de transferência de renda. Esse fato tem relação com a proposta de um Estado "mínimo" para o social e máximo para os interesses do mercado econômico.

Em uma sociedade tão desigual como a nossa, a tendência é de transformarmos tais direitos em medidas compensatórias de alcance aos mais pobres. Consequentemente, o caráter universal das políticas sociais fica cada vez mais distante, abrindo-se espaço para ações focalizadas, de cunho assistencialista. (SARTORI, 2012, p. 75).

A família contemporânea⁸ vem passando por profundas transformações, dentre tais mudanças, "começou-se a se pensar no atendimento ao grupo mais vulnerável que faz parte da família: as crianças. Com isto, entram em cena as políticas de atendimento ao grupo familiar, como programas de redução da pobreza infantil, políticas de valorização das relações familiares [...]" (SARTORI, 2012, p. 210-211). Com a instituição da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a família se transformou no centro da política social. Não por acaso, mas sim porque "a proteção a família se tornou uma estratégia a ser considerada pela política de assistência social enquanto alvo privilegiado na implementação de diversos programas sociais". (Idem, 2012, p. 214), acarretando no Programa Bolsa Escola, que posteriormente foi substituído pelo atual Programa Bolsa Família.

Enquanto programa de governo federal de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, o PBF traz como foco a família e não o indivíduo a partir das condicionalidades referentes ao acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social. Porém, "as famílias e a sociedade têm, no mínimo três grandes problemas a enfrentar: 1) a rua; 2) a institucionalização e 3) a violência" (VICENTE, 2011, p. 55). Infelizmente, os serviços socioassistenciais – assim como o acesso ao PBF – não garantem que crianças, adolescentes e famílias não adentrem na violência, drogas, institucionalização e até mesmo, na situação de rua. Todavia, "o conhecimento e o acesso a bens e serviços facilitam a vida da família e o bem-estar de seus membros" (Idem, 2011, p. 56), assim como também não garantem o estímulo e a participação da família e da

⁸De acordo com Roudinesco (2003), existem três grandes períodos na evolução da família: a família dita "tradicional", a qual serve acima de tudo para assegurar a transmissão de um patrimônio; a família "moderna"; fundada no amor romântico, que sanciona a reciprocidade dos sentimentos e os desejos carnavais por intermédio do casamento; e a família dita "contemporânea", ou "pós-moderna", que une, ao longo de uma duração relativa, dois indivíduos em busca de relações íntimas ou relação sexual.

comunidade na luta por equipamentos e melhoria nos serviços de saúde, educação, cultura e lazer.

Logo, a discussão da família dentro da Política de Assistência Social e do PBF é fundamental, pois, como declara a PNAS, a “unidade sociofamiliar, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio” (BRASIL, 2004, p. 15). A PNAS ainda reconhece que “na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear” (BRASIL, 2004, p. 29). Assim, busca-se entender o universo heterogêneo da família, situando-a em termos de classe social, de gênero e de etnia, na sua matricialidade sociofamiliar. Contudo, de modo a dar continuidade, o subcapítulo seguinte (1.4) apresenta a discussão do Território enquanto um conceito estratégico.

1.4 Território: um conceito estratégico

A partir da década de 1980, a abordagem territorial assume uma perspectiva humanística com aspectos da subjetividade, dos signos, dos símbolos e da micropolítica, ofertando ao termo *território*⁹ vários desdobramentos conceituais como territorialidade¹⁰, territorialização¹¹, espaço¹², local e lugar social¹³, os quais evidenciam a complexidade desse conceito ao sair das análises geográficas para o campo de estudo das políticas públicas e das ciências sociais.

A discussão de território é essencial para se compreender a realidade das famílias, suas formas de proteção, suas lutas e conquistas, os serviços socioassistenciais etc. Conforme Milton Santos (2007), grande referência nacional e internacional sobre o estudo da categoria território, o território é mais do que qualquer outra instância da sociedade. O território possibilita identificar as possíveis situações de vulnerabilidades e se apresenta como um

⁹ Conforme a concepção de Santos (1998, p. 24) “Devíamos tomar o território através de uma noção dinâmica, isto é, o território usado. Isso que é científico não é o território, é o território usado”.

¹⁰ A territorialidade-adquire um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral (RAFFESTIN, 1993, p. 158).

¹¹ A territorialização é um processo social que se constitui, sobretudo na busca de uma identidade política e ideológica na formação cultural dos sujeitos sociais que compõem o movimento socioterritorial. (MENEZES; CARDOSO, 2017, p. 116).

¹² E o espaço, que é uma forma de ver o território também, formado de sistemas de objetos e de sistemas de ações numa união indissolúvel e dialética. (SANTOS, 1998, p. 24).

¹³ O lugar como espaço percebido e vivido, dotado de significados, e com base no qual desenvolvem-se e extraem-se os ‘sentidos de lugar’ e as ‘imagens de lugar’. (SILVA, 2016, p. 35).

elemento crucial para se pensar a efetivação do acesso à proteção social via os serviços socioassistenciais e os programas de transferência de renda. No entanto, mais que identificar os índices de vulnerabilidade a partir do quantitativo, é importante compreender sua singularidade e particularidade. Assim, faz-se necessário associar aos números outros olhares sobre os territórios capazes de compreender as conexões, desconexões, interações e fraturas que compõem sua dinâmica relacional (KOGA, 2008).

Neste sentido, faz-se necessário o reconhecimento de que há vida no território, logo, a importância da proteção para sua existência. Para tanto, a PNAS (2005) e o SUAS (2011) trouxeram avanços e redefinições teóricas na Assistência Social com o debate da dimensão socioterritorial. Aqui não se trata de dividir o território geograficamente para poder geri-lo, mas de compreender suas dinâmicas e potencialidades, além de visar o enfrentamento e prevenção de situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Em concordância, a Norma Operacional Básica – NOB-SUAS/2005 afirma, como uma das seguranças afiançadas pelo SUAS, a abordagem em territórios de incidência de situações de risco, desse modo, os serviços devem obedecer à lógica de proximidade do cidadão.

O território representa muito mais do que o espaço geográfico. Assim, o município pode ser considerado um território, mas com múltiplos espaços intraurbanos que expressam diferentes arranjos e configurações socioterritoriais. Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que revelam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos (BRASIL, 2008, p. 54).

Observa-se a existência de “território vivo” ao considerar que nele há construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, de expectativas e de sonhos, sujeitos de direitos. Por outro lado, a perspectiva territorial tem se reduzido a apenas duas de suas dimensões, que são a articulação lógica da localização e da proximidade, mas infelizmente essa questão não tem se efetivado no cotidiano dos territórios, se configurando como um desafio para a proteção social às famílias. Nesse sentido, a pesquisa intitulada “ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: Interpelações no território da proteção social”, 2016, aponta que 68,1% das (os) entrevistadas (os) não conhecem o serviço do CRAS; 21,6% conhecem, mas não utilizam; 10% conhecem e utilizam; 0,2% não sabem; e 0,1% não respondeu. No entanto, se considerarmos os que afirmam conhecer, mas não utilizam, teríamos um total de 89,7% que não utilizam o serviço do CRAS, o que se torna

preocupante, tendo em vista que o CRAS tem no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, o principal serviço de proteção social. Por sua vez, este,

Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. (BRASIL, 2009, p. 11).

Logo, como o serviço promove o acesso a direitos e contribui na melhoria da qualidade de vida das famílias em situação de pobreza se estas o desconhecem? Serviço esse que é territorializado e de ampla cobertura e abrangência. Vale salientar que os usuários desse serviço são justamente o público da pesquisa: “Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais” (BRASIL, 2009, p. 13). A dimensão territorial implica em tratar a cidade e seus territórios como chão das políticas públicas (KOGA, 2003). Então, “Desdobra-se para as políticas públicas, e em particular para a Política de Assistência Social, a necessidade de compreender as particularidades de cada território e incorporar a abordagem territorial na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas” (KOGA; NAKANO, 2005, p.68).

No entanto, compreender as particularidades de cada território é ter a nitidez de que as situações de risco e vulnerabilidade ocorrem de forma diferenciada em cada território, tendo em vista a heterogeneidade existente no Brasil. Desse modo, deve-se compreender a “cidade enquanto um território múltiplo, como o chão concreto das políticas, a raiz dos números e a realidade da vida coletiva” (KOGA, 2003, p. 33). Porém, a autora ainda problematiza esta questão quando diz que as políticas públicas, em geral, tendem a homogeneizar o espaço, desconsiderando as particularidades e a dinâmica peculiar de cada indivíduo.

É de fundamental importância, para a constituição de processos e relações sociais e de poder, pensar as potencialidades ativas dos territórios. Sposati (2008), por sua vez, é assertiva ao afirmar que o território é dinâmico e possibilita mobilidade, e que, para além da topografia natural, constitui uma “topografia social”. A visão de território sob a ótica social possibilita uma visão de totalidade, pois permite a análise não apenas do indivíduo em si, de modo isolado, mas do indivíduo em sociedade, em suas relações sociais.

Milton Santos (2007) elucida o valor do território ao relacioná-lo com a identidade e o sentimento de pertencer.

O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 2007, p. 22).

O autor deixa evidente a relação de uso do território e sua característica não estática. Assim, o território não apresenta apenas um papel passivo; mas ativo, sofrendo influências políticas, econômicas, culturais e sociais e reagindo de forma dinâmica a esses processos de correlação de forças. Para Koga (2003), é no território que o direito a ter direitos será expresso ou negado, abnegado ou reivindicado. A partir do exposto, verifica-se que o território usado é movimento permanente, sendo capaz de conferir sentido ao que existe. Todavia, o território não pode ser concebido, apenas, como o lugar onde a PNAS deva chegar, mas deve também ser ponto de partida para a política a ser elaborada, isso porque a política precisa ter raízes. Dessa forma, o território não pode ser apenas o lugar aonde a política chega, mas precisa ser o lugar a partir de onde a política deve ser pensada.

É no chão do território que se pode vislumbrar a proteção social para além da transferência de renda, como no caso do PBF, de modo a oportunizar o acesso às políticas públicas e aos direitos sociais. Nesse sentido, de acordo com a NOB/SUAS (2012), o diagnóstico é crucial para analisar o território, isso porque o “Diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades” (BRASIL, 2012, p. 25). Assim, a vigilância socioassistencial, enquanto função da Política de Assistência Social, é de fundamental relevância para a identificação de situações de vulnerabilidades e riscos sociais, porque ela produz, sistematiza, analisa e dissemina informações territorializadas. Quando bem utiliza, permite aos serviços da proteção social básica e especial uma ação territorial condizente com a realidade, pois a dimensão territorial deve fortalecer a ideia de proteção social, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, de modo a fortalecer os vínculos sociais, a capacidade protetiva da família e a capacidade de participação política. Conforme Koga (2003),

O uso do território pelos sujeitos e a relação entre território e população, o conceito de território se constrói a partir da relação entre território e as pessoas que dele se utilizam. Esta indivisibilidade hoje se mostra com uma particularidade extremamente fecunda quando observamos a intensa dinâmica da população nos territórios. A relação inseparável entre território e sujeito ou população, permite uma visão da própria dinâmica do cotidiano vivido pelas pessoas. (KOGA, 2003, p. 35-36)

Importante frisar que o desenvolvimento territorial “não pode ser burocrático e centralizado, político-institucional, partidário e mascarado. Precisa ser construído de maneira participativa reconhecendo-se os diferentes sujeitos, os distintos interesses, os anseios, os sonhos, as necessidades, os tempos e os territórios [...]” (SAQUET, 2015, p. 177). Os processos territoriais necessitam ser compreendidos e transformado na práxis cotidiana. Ainda para Saquet (2015, p. 176) “a abordagem territorial é central para a construção de uma sociedade mais justa [...] produzindo um novo território e novas territorialidades”.

Desse modo, o território pode apresentar múltiplas abordagens, de acordo com Raffestin (2003), o território do cotidiano (de todos os dias, caracterizado pela descontinuidade dos fatos), o território das trocas (articulação entre o regional, nacional e o internacional), o território de referência (são imagens que nutrem a identidade atual) e o território sagrado (está ligado à religião e à política). Para além, o território “pode ser pensado como um texto num contexto, como lugar articulado a lugares, por múltiplas relações econômicas, políticas e culturais; é movimento e unidade entre o ser e o nada, (i) materialmente” (SAQUET, 2015, p. 163).

Ainda segundo o autor, “o território é multiescalar e multitemporal; processual-relacional; identidade/unidade e movimento. Há, sempre, recriação, novas territorialidades, novas identidades, novos arranjos territoriais, redefinições, novos significados, com descontinuidades” (SAQUET, 2015, p. 163). Contudo, os processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização estão ligados, todos acontecem ao mesmo tempo, para diferentes indivíduos, acarretando na ideia de proteção e desproteção.

Assim, é possível apontar a importância do território para a implementação e execução do Programa Bolsa Família a partir do Ministério de Estado do Desenvolvimento Social, com base na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e no uso das atribuições que lhe confere o art. 2º, do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, ao apontar no art. 4º que: será enviada à instância responsável pela gestão do Programa Bolsa Família em cada Estado cópia do conjunto dos termos de adesão firmados pelos municípios situados em seu território de abrangência; sobre as atribuições do Ministério, destaca-se implementar o pagamento

mensal de benefícios às famílias beneficiárias, no território do município, na forma do art. 16 do Decreto nº 5.209, de 2004; dos compromissos assumidos pelo município – proceder à inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, de acordo com as definições do art. 18, *caput*, do Decreto nº 5.209, de 2004, residentes em seu território, na base de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, [...] (BRASIL, 2004).

Por fim, as “famílias cadastradas no CadÚnico que habitem seu território” (BRASIL, 2004, p. 106). Esse fato revela que não apenas a Política Nacional de Assistência Social tem foco no território, mas o Programa Bolsa Família também, o que reforça o quanto estão interligados. Contudo, apropriar-se do território como categoria de análise para a Política de Assistência Social,

[...] não se trata de esvaziar ou reduzir a importância dos cálculos estatísticos, dos indicadores socioeconômicos, mas de considerar suas potencialidades e limites de análise. Faz-se necessário associar aos números outros olhares sobre os territórios capazes de compreender as conexões, desconexões, interações e fraturas que compõem sua dinâmica relacional. (KOGA, 2008, p.3).

Logo, o território aufere centralidade à Política de Assistência Social fazendo surgir, nos debates acadêmicos e de gestão, novas categorias teóricas como políticas territoriais e políticas territorializadas na Assistência Social. Em geral, trabalhar com a questão do território implica considerar as características demográficas, geográficas e sociais, pois o território é berço da compreensão de toda a possibilidade de trabalho que pode ser desenvolvido pelos serviços públicos ou pela política em um determinado espaço de “território vivo”, que não pode ser considerado apenas um espaço geográfico.

Todavia, o trabalho em parceria entre as políticas públicas e o território habitado possibilita um sistema de proteção social para além da assistência social, com a participação de outras políticas (projetos, programas e planos), pois a compreensão das famílias que vivem em determinado espaço possibilita o enfrentamento efetivo das vulnerabilidades. E como é sabido, hoje o PBF se configura como o maior programa de enfrentamento à pobreza, com vistas a enfrentar as vulnerabilidades das famílias em seus territórios de moradia e vivência. A articulação de políticas, no âmbito do território de abrangência do CRAS, pode ofertar os devidos acompanhamentos e encaminhamentos efetivos às famílias beneficiárias do PBF, no sentido de promover o acesso a direitos e melhorar na qualidade de vida das mesmas.

O próximo capítulo trata do debate histórico sobre a hegemonia das políticas de transferência de renda no contexto brasileiro, tendo como eixo o Programa Bolsa Família. Neste sentido, aborda a discussão dos programas de transferência de renda e da Política de Assistência Social, onde as famílias estão localizadas e apresentam as diversas vulnerabilidades e risco social. E também porque o SUAS, enquanto modelo de gestão descentralizada e participativa, tem como foco prioritário as famílias, indivíduos e território, como forma de organização. Para além, o estudo aponta elementos no que tange a discussão da segurança de renda enquanto um fator importante para as famílias beneficiárias.

CAPÍTULO 2: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A SEGURANÇA DE RENDA: A hegemonia ou primazia da dimensão de renda na afirmação dos direitos socioassistenciais no contexto brasileiro

Como sabido, a proteção social brasileira é demarcada a partir da Constituição Federal de 1988, que constitui um conjunto de políticas sociais e públicas como parte integrante do Sistema de Seguridade Social: Saúde, Previdência e Assistência Social. Apesar de seu caráter inovador e de seu amplo sistema de proteção social, a Seguridade Social brasileira se configura enquanto um sistema híbrido por trabalhar com direitos advindos do trabalho, considerando os beneficiários que contribuem; direitos de caráter universal; e direitos focalizados aos que necessitam, que é o caso da política de assistência social, como assegura o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, ao afirmar que a Assistência Social deve ser prestada “a quem dela necessitar”, independentemente de contribuição à seguridade social.

É sabido que a política de Assistência Social brasileira materializa-se em serviços, projetos, programas e benefícios e se concretiza no SUAS por meio de transferências automáticas entre os fundos de Assistência Social e por intermédio de alocação de recursos próprios nas esferas de governo. É importante destacar que

O SUAS configura-se como importante estratégia de proteção social frente às vulnerabilidades e riscos sociais a que a população está submetida, expressando um conjunto de ações preventivas e protetivas, materializadas nesse campo em serviços, benefícios, programas e projetos de inclusão social e promoção da autonomia do cidadão. (VIEIRA; CONSERVA, 2016, p. 50).

Dessa forma, fica evidente de que o modelo de proteção social não contributivo direciona o caminho de direitos em construção na sociedade brasileira, inclusive, o Benefício de Prestação Continuada- BPC é concebido pela LOAS como um direito constituído em Lei que oferta um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de dois anos), que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas (BRASIL/MDS, 2018). Trata-se das necessidades e objetivos sociais que se constituem as relações em sociedade, das condições objetivas de acesso a condições de vida.

Ainda no tocante ao quarteto de ações preventivas e protetivas – “serviços, benefícios, programas e projetos” – se visualizam os benefícios eventuais, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (BRASIL, 1993, Art.22º) que devem ser regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos estados, Distrito Federal e municípios. Para além, no âmbito protetivo, temos a prestação de serviços socioassistenciais que visam à melhoria de vida e cujas ações são voltadas para as necessidades básicas da população (BRASIL, 1993, Art.23º).

Por sua vez, enquanto um programa governamental monitorado pela Política de Assistência Social, o Programa Bolsa Família (PBF) rompe o paradigma de que a “concessão de benefícios estava atrelada àqueles que possuíam um vínculo formal de trabalho e perdiam sua capacidade produtiva. Esta foi a grande inovação desse sistema, que se dedicou pela primeira vez a ‘beneficiar’ uma população pobre em idade ativa”. (MEIRELES; NASCIMENTO, 2016, p. 226). Neste Programa é notável a supervalorização da renda em detrimento da estruturação dos serviços, o que revela o caráter restritivo da proteção social.

Contudo, verifica-se que o SUAS oferta ações com vistas à proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, ao território. Sendo assim, o decorrer do capítulo aponta elementos que possibilitam a discussão da política de assistência social, a segurança de renda, o PBF, a família e o território, tendo em vista que esses elementos são complementares para a compreensão da totalidade e para a construção da cidadania e garantia de uma proteção social digna às famílias beneficiárias.

2.1 A Proteção Social da Política Pública de Assistência Social e a Segurança de Renda .

Com a promulgação da Constituição Social de 1988 e a criação da LOAS/1993, a Assistência Social passou a ser inscrita como Política Pública de Seguridade Social, direito do cidadão e dever do Estado. Em 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), um marco na história da Assistência Social no país, mesmo que ainda influenciada pelo conservadorismo. De acordo com o Art. 203 da CF/1988, a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Esta por sua vez, é definida no artigo

194 da CF/1988 “como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Apesar das referências a uma política de direitos da cidadania, assegurada pela CF/1988 e pela Seguridade Social, a Política de Assistência Social não apresenta de forma efetiva, na prática, a garantia desses direitos, os quais estão condicionados aos sistemas de interesses políticos, econômicos e sociais. No campo da proteção social brasileira, as políticas sociais estabeleceram ao longo do tempo uma forte estratégia estatal de regulação da sociedade diante da questão social vivenciada no país. Assim, “As experiências internacionais, com a vivência de um Estado de Bem-Estar Social serviram para nortear o nosso sistema de proteção social no Brasil, porém a estrutura que se adotou esteve longe da essência que residiu o campo da proteção social nos países desenvolvidos” (SANTOS, SILVA, CONSERVA, 2016, p. 209).

Além da instituição do SUAS, em 2005, também foi instituída a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, com intuito de definir a rede socioassistencial e a oferta de benefícios, serviços, programas e projetos. Em conformidade, no ano de 2009, foi criada a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, com intuito de delinear os tipos de serviços (proteção social básica e especial), objetivos e provisões essenciais para o desenvolvimento dos serviços, além da avaliação de seus impactos. Neste novo contexto de avanço da democracia, a Assistência Social passa pelo processo de descentralização, institucionalização, setorização e municipalização.

Dessa forma, o município é o local privilegiado do fazer e do acontecer socioassistencial, na medida em que é a instância mais próxima da população. Assim sendo, tem uma posição decisiva do ponto de vista da gestão pública da assistência social. É preciso enfatizar que o “SUAS é uma das principais inovações da nossa democracia. Se tem algo representativo da Constituição brasileira é o SUAS enquanto sistema. Por quê? Porque ele adquiriu esses contornos mais democratizantes, considerando as marcas históricas da formação social do Brasil [...]” (MENESES, 2018, p. 32). Ainda de acordo com a autora, faz-se necessária a defesa do SUAS para que ele possa ser questionado como direito.

Para melhor desenvolvimento das ações, a política de assistência social é concebida de acordo com o PNAS (2004) como responsável por três funções: vigilância social¹⁴, defesa de direitos e proteção social – benefícios e serviços. (SPOSATI, 2009). A proteção social a

¹⁴O termo atualizado: vigilância socioassistencial.

que ela deve responder deve garantir: segurança de sobrevivência, de rendimento, de autonomia, segurança de acolhida, segurança de convívio e de vivência familiar (Idem, 2009). Segundo a PNAS,

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independente de suas limitações para o trabalho e o desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão. (BRASIL, 2004, p. 25).

Ainda que a PNAS (2004) estabeleça esses parâmetros, não garante que todos tenham uma forma monetária de afiançar sua sobrevivência, quando se pensa que 21,5% das famílias entrevistadas no Estado da Paraíba afirmaram que o PBF constitui-se como único rendimento familiar e este, por outro lado, se configura como Programa de Governo, sendo este suscetível às mudanças políticas e econômica, e passível até de erradicação. Nesse sentido, Rizzotti e Couto (2018) apontam alguns impactos das intervenções econômicas e políticas no âmbito da proteção social não contributiva: diminuição no que concerne aos programas de transferência de renda e acesso à rede de serviços, que se ocupam de proteger grupos de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social.

A história aponta que algumas ações de intervenções governamentais no sentido de promover a segurança de renda foram criadas por meio de transferências de renda: Renda Mensal Vitalícia – RMV; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Agente Jovem; Benefício de Prestação Continuada – BPC; Programa Bolsa Escola – BES; Programa Bolsa Alimentação – BAL; Auxílio-Gás; Benefício da Aposentadoria Rural; Programa Cartão Alimentação – PCA; e Programa Bolsa Família – PBF. De modo geral, a segurança de renda é integrante das políticas públicas da Seguridade Social e se materializa de forma não contributiva na Política de Assistência Social para assegurar os direitos socioassistenciais.

Logo, apesar da Política da Assistência Social "garantir", por meio dos aparatos legais, a segurança de renda, não tem uma política de transferência de renda (própria) para todos que dela necessitarem, garantidas em Lei como um direito constitucional. Ao invés, o direito à renda é efetivado exclusivamente pelo Benefício de Prestação Continuada – BPC, o qual se configura como um direito estabelecido diretamente na Constituição Federal e regulamentado a partir da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, com benefício no valor de um salário mínimo, porém, é destinado às pessoas idosas e/ou com deficiência,

ficando evidente o recorte social. Esse fato “se constituiu como efetiva provisão que traduziu o princípio da certeza na Assistência Social, como política não contributiva de responsabilidade do Estado” (BRASIL, 2004, p. 34). Por outro lado, "embora o Bolsa Família seja consenso como política pública de combate à pobreza, pergunta-se por que não foi até hoje instituído como direito, constitucionalmente, ao menos para assegurar cobertura integral ao público-alvo e garantir orçamento definido. Isto significa que nem todos os elegíveis são contemplados" (LAVINAS, 2015, p. 7).

Ainda nessa linha argumentativa, a NOB/SUAS (2005) afirma que a segurança de renda é de competência da Assistência Social e "[...] é operada por meio da concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei [...]" (BRASIL, 2005, p. 91). Diante desta definição, no campo da segurança de renda afiançada pela Política de Assistência Social, destaca-se a passagem da NOB/SUAS 2005 para a NOB/SUAS 2012 e nota-se uma alteração referente à segurança de renda, pois na NOB/SUAS 2012 a segurança de renda não apresenta condicionalidades, e sim, os contratos de compromisso para o direito a concessão de auxílios financeiros (antes chamados de bolsas-auxílios financeiros) e para a concessão de benefícios continuados. No entanto, essas alterações só reafirmam a incompatibilidade entre a segurança de renda afirmada pela política de assistência social por meio da NOB/SUAS 2012 e o Programa Bolsa Família, compreendendo que este apresenta condicionalidades na qual o descumprimento pode acarretar na perda do benefício, independente da necessidade comprovada pela renda, além do mesmo ser um Programa de Governo.

Apesar dessas contradições, a proteção social no Brasil vem se constituindo de modo positivo ao inovar a proteção social vinculada ao território, como afirma a PNAS/2004:

É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS novo modelo de gestão da política de assistência social, com a política de segurança alimentar e a política de transferência de renda, constituindo-se, então, uma Política de Proteção Social no Brasil de forma integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade. (BRASIL, 2004, p. 59).

Para tanto, a proteção social no âmbito da Política de Assistência Social, está dividida em proteção social básica, ofertada pelo serviço do CRAS e pela proteção especial de média (CREAS) e alta complexidade (instituições de acolhimento), tendo o **território** como

referência e a centralidade na **família**. Nessa linha, levamos em consideração a Proteção Social 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” (JACOUD, 2009, p.58). Não apenas no campo da renda, mas também dos serviços.

Na proteção especial de média complexidade, as ações são destinadas às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Os serviços ofertados no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social e Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial a Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias; Serviços Especializado para Pessoas em Situação de Rua. E o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Já na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, as ações estão voltadas para garantir proteção integral a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, por meio de serviços que garantam o acolhimento com privacidade, o fortalecimento dos vínculos familiares e/ou comunitário e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas (MDS). De acordo com as tipificações dos serviços socioassistenciais (2009), quatro tipos de serviços compõem a Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de Proteção em situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Todavia, a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e fortalecer vínculos familiares e comunitários (MDS). Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou em situação de fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. É na proteção básica que se encontram os serviços e benefícios: CRAS; Benefício de Prestação Continuada– BPC; Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Projovem Adolescente.

Ao mesmo tempo em que o serviço do CRAS apresenta por finalidade fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida, também se direciona na

contramão da cidadania quando se tem que fiscalizar os beneficiários. Isso porque o Programa Bolsa Família segue um modelo de política pública descentralizada e intersetorial, portanto, sua fiscalização também é realizada dessa forma. Embora o MDS – por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) – coordene a ação de fiscalização, os estados e os municípios, quando aderem ao programa, comprometem-se a fiscalizar o recebimento indevido de benefícios e a encaminhar as denúncias para os órgãos competentes. Em concordância,

A gestão municipal tem papel de extrema importância na fiscalização do programa, já que está mais próxima dos beneficiários e tem acesso mais qualificado às informações sobre a real situação da família. Essas informações são fundamentais em todo o procedimento de fiscalização, pois são utilizadas pelo MDS para instruir os processos administrativos que poderão levar à aplicação de penalidades. (BRASIL/MDS, 2018, s/p.).

Com reflexo da importância da gestão municipal e do trabalho da equipe CRAS para o acompanhamento e “fiscalização” das famílias beneficiárias, o presidente da república Michel Temer cortou 543 mil famílias do PBF, apenas no mês de julho de 2017, enquanto mais de meio milhão estão na lista de espera sem previsão, num processo chamado de “pente fino” (cortes por questão “moral”). Essa realidade comprova o quanto há divergências entre o discurso do direito na PNAS/SUAS e o Programa de Transferência de Renda do Programa Bolsa Família, que está flexível às políticas de governo e ao modelo econômico neoliberal.

Embora o serviço de proteção básica revele inquietações com a situação dos indivíduos e famílias em pobreza ou extrema pobreza, verifica-se que "a concepção de benefícios na proteção social básica reduz a noção de família para a noção de renda familiar per capita. Esta leitura traduz a família como mera unidade econômica e não social". (SPOSATI, 2009, p. 31). Nota-se uma inversão no que tange a discussão da renda, pois esta deveria ser voltada para o campo da universalidade, para todas as pessoas que necessitem como preconiza a PNAS/2004, porém, exige do indivíduo ou família a comprovação de sua situação de pobreza e, desta forma, se enquadrar no perfil exigido para ter acesso à renda, conforme as prerrogativas do PBF que divergem claramente da política de assistência social. Esse fato permite observar a existência de "um déficit de cobertura, inclusive reconhecido pelo governo federal, que varia, segundo a origem da estimativa, de 800 mil famílias a cerca de 2,5 milhões" (LAVINAS, 2015, p. 7).

Em conformidade, Meneses (2018, p. 31) acrescenta: “Vamos ter uma redução drástica em investimentos e por mais que digam que é para levar o país a um novo rumo, o que se reafirma aí é o desmonte da saúde, da educação, da assistência, da previdência, porque é um ajuste fiscal que prevê que as políticas sociais não cresçam”. Assim, temos no Brasil, no governo do então presidente Michel Temer a PEC 241 (ou 55) que estabelece o teto de gastos públicos por 20 anos, o que fragiliza o investimento nos serviços públicos. Isso porque o “pacto político que o presidente Temer defende é o ajuste fiscal a partir das despesas e não das receitas porque diz respeito ao modelo de estado mínimo, diz respeito ao modelo de estado onde as políticas sociais não podem se expandir mais do que se expandiram” (MENESES, 2018, p. 31). Ainda no que se refere à discussão da PNAS/SUAS e o PBF, é notável sua possibilidade de articulação com as demais políticas públicas. A articulação intersetorial, quando efetivada, amplia as possibilidades de ação, otimizando os recursos públicos.

Contudo, essa situação, vai contra a LOAS e aos princípios democráticos da PNAS, que determina que se deva garantir o respeito “[...] à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” (BRASIL, 2004, p. 32). Assim, faz-se necessário avançar e pensar a política social brasileira enquanto proteção social (seguridade social) e a promoção social (geração de oportunidades) de forma inclusiva e não excludente, conforme as necessidades apresentadas pelos cidadãos. Até porque a exclusão social “[...] é entendida com um processo dinâmico e multidimensional que pode conduzir à ruptura de vínculos sociais” (SILVA, 2002, p. 26). O próximo item dará continuidade ao assunto a partir da discussão da segurança de renda condicionada.

2.2 A Segurança de renda condicionada.

Verifica-se na história a mudança na economia mundial a partir da crise capitalista dos anos 1970 e da crise do socialismo da União Soviética no final dos anos 1980, consolidando a hegemonia americana no mundo, com a afirmação do dólar como moeda forte universal, onde os Estados Unidos articularam um movimento de controle de seus déficits e do aumento de suas exportações, provocando crises nas moedas nacionais em várias partes do mundo, conforme seus interesses. Logo, as grandes firmas realizaram funções e aumentaram o

comércio entre si. Os Estados nacionais perderam hegemonia diante do poder americano e do capital financeiro internacional, que passou a ter um papel central no mercado especulativo das bolsas e das moedas, entrando e saindo dos países sem maior controle e em benefício de poucos grupos especulativos. Por sua vez, essa política provocou a crise em vários países, como a do México (1995), a asiática (1997); e a russa e brasileira (1998).

As medidas neoliberais da década de 1990 possibilitaram condições materiais para o capitalismo flexível no Brasil, onde nesse período de crises se consolidou a Constituição Federal (CF) de 1988 – em meio à conjuntura econômica demarcada pela inflação e dívida pública acentuada – e também a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), com intuito de regulamentar a CF e tornar a Assistência Social um dever do Estado e um direito do cidadão. Essas conquistas se deram sob a ordem capitalista, limitadas e moldadas ao modelo neoliberal, que visa estimular as pessoas a se sustentarem pelo trabalho e não pelos benefícios, mesmo numa conjuntura de desemprego e desigualdade social.

Todavia, o foco da Assistência Social são as políticas redistributivas focadas no subproletariado¹⁵, e assim, ações e serviços minimalistas para o público em estado de extrema pobreza e/ou pobreza. Contudo, faz-se necessário apontar que, para Alves (2014), a política do neoliberalismo representada pelos governos de Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC) não é a mesma do início dos anos 2000, dos governos Lula e Dilma, pois para o autor a crise dos governos neoliberais levou à alteração do capitalismo flexível, a qual foi conduzida pela frente política do novo desenvolvimentismo¹⁶.

Assim, a partir dos anos de 1990, a discussão de proteção social e pobreza vêm ganhando espaço na agenda das políticas públicas, na produção intelectual e no debate político, apresentando como destaque no combate à pobreza, o Programa Bolsa Família (PBF). Por outro lado, a centralidade dada à proteção social ao trabalhador assalariado passava a ser substituída por uma preocupação de garantia de proteção social a todos os cidadãos por meio da Seguridade Social. Neste sentido, refere-se também às garantias de proteção em decorrência de riscos sociais, como: acidente de trabalho, desemprego, doença, invalidez, maternidade, velhice e morte, assim como garantias de proteção à saúde e a vulnerabilidades sociais. Porém, sua limitada cobertura e seu lento processo de expansão

¹⁵Termo utilizado por Giovanni Alves (2014), devido aos constrangimentos orçamentários impostos pela dívida pública, a qual tem impedido a realização de políticas sociais que contribuam para a satisfação de necessidades sociais de saúde, educação e transporte público das demais classes sociais.

¹⁶ O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, idéias, instituições e políticas econômicas através das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 17).

fizeram com que o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) fosse alvo de críticas, voltando-se para o enfrentamento à pobreza, permanecendo com a cobertura dos seguros sociais aos trabalhadores que contribuem.

A centralidade na pobreza não foi um fato existente apenas no Brasil, mas toda América Latina foi largamente influenciada por grupos de interesses, comunidades epistêmicas e organismos internacionais, tendo como proposta principal os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). A história aponta que a pobreza está frequentemente associada à ausência ou insuficiência de renda; carência de acesso a produtos e a bens e serviços de relevante necessidade. Resta, contudo, definir de que carências se tratam e quais bens e serviços estão ausentes e devem ser garantidos. Segundo Paugam (1993), a pobreza é entendida como construção social e está relacionada à avaliação que diferentes atores sociais fazem dos fatos, situações e acontecimentos, considerando-os como inaceitáveis e contrários acerca da ideia de justiça social e de progresso. Logo, mais do que remediar carências, ao Estado cabe a necessidade de ofertar oportunidades para a superação da pobreza e proteção social às famílias. Para Silva,

[...] a pobreza apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural, sendo, portanto, mais que insuficiência de renda. É produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política. (SILVA, 2007, p. 1430).

É sabido que o PBF alcança principalmente famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa, independente de comprovação de incapacidade para o trabalho, porém, são famílias que estão em situação de pobreza ou extrema pobreza. Assim, passa a ser interpretado como um Programa que inclui uma população até então excluída do sistema de proteção social advindo do trabalho formal e; apontando que é da precariedade do mercado de trabalho que este programa trata. Em conformidade, Santos e Arcoverde (2011, p. 3) afirmam que “ser pobre é não ter o atendimento das necessidades biológicas, é não ter condições mínimas de habitação, vestuário, etc. É o não acesso aos bens e serviços necessários à existência humana”.

Evidentemente, o aumento das vulnerabilidades no mundo do trabalho tem fortalecido as demandas no campo da proteção social não contributiva a partir da pobreza e de ampliação (e mesmo de centralidade) da Política de Assistência Social. Conforme Rocha

(2003, p. 9), a “pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”. Sendo assim, a pobreza se trata de um fenômeno complexo, composto por dimensões subjetivas, econômicas, sociais e políticas, variando de acordo com as especificidades dos locais e culturais.

Importante salientar que a noção de pobreza aparece relacionada ao sinônimo de várias palavras, como "empobrecimento, desigualdade, exclusão, vulnerabilidade, marginalidade, [...], desqualificação, privação, deficiência, inadaptção, pauperismo, precarização, *apartheid social*; estigmatização, baixa renda, classe baixa, *underclass*etc." (SILVA, 2002, p. 6). Por outro lado, a discussão de pobreza, com base nas abordagens estruturais, nos leva para um campo crítico, embora a pobreza não tenha sido analisada por Marx, como,

[...] uma categoria analítica específica, ou como problema social concreto pela matriz marxiana, é tangenciada e pode ser explicada, nas suas determinações, pela categoria classes sociais e, mais especificamente, pelas categorias exército industrial de reserva, Lumpen proletariado, exploração e desigualdade social. (SILVA, 2002, p. 12).

Assim, estamos falando de uma pobreza inerente ao modo de produção capitalista. Não se trata mais de pobreza pela escassez, mas de pobreza devido à apropriação da mais-valia. Todavia, a pobreza, enquanto fenômeno multidimensional e relativo aponta formas de expressões e tipologias que se mostram no cotidiano das famílias e também são incorporadas nos estudos analíticos da pobreza no país. “A explicação da pobreza mais frequente é a que recorre a duas noções: 1) insuficiência dos níveis de vida e 2) desigualdade na distribuição de recursos, originando a concepção de pobreza absoluta e pobreza relativa” (Idem, 2002, p. 20). Interessante observar que a insuficiência dos níveis de vida está ligada ao fator econômico, que consequentemente remete-se à desigualdade na distribuição dos recursos e exploração do trabalhador assalariado e precário.

Por sua vez, a pobreza absoluta aparece enquanto questão fisiológica (nutrição, vestuário, moradia, saúde etc.) encontrada principalmente em países africanos, já a pobreza relativa se refere à desigualdade de renda e de privação relativa ao modo de vida dominante, é o não acesso a bens materiais essenciais. A despeito disso, a pobreza absoluta não exclui a pobreza relativa, mas ambas se completam ao evidenciarem aspectos diferentes da pobreza. Contudo, segundo Silva (2002), se faz necessário entender que o conceito-base a ser analisado

é o de pobreza absoluta, pois a possibilidade de sua erradicação é atribuída ao crescimento econômico e não ao de distribuição de renda e riqueza, como se é questionada na lógica da pobreza relativa.

Ao se referir a tal assunto, a literatura aponta outras formas de expressão da pobreza, como o critério de objetividade e subjetividade, sendo a concepção objetiva da pobreza um fenômeno concreto, datados e subordinados aos fenômenos econômicos, já a subjetiva é aquela que é concebida pelos próprios pobres. Também se é discutido sobre a pobreza estrutural e conjuntural, sendo considerado pobre estrutural o indivíduo que recebe abaixo da média, com rendas incompatíveis com suas necessidades básicas. Por sua vez, o conceito de pobre, do ponto de vista conjuntural, refere-se àquelas pessoas com renda rebaixada num nível inferior à linha de pobreza, devido a causas circunstanciais.

Em adição, desde os anos 1980, o conceito de o novo pobre ou nova pobreza, em oposição à pobreza tradicional, vem sendo problematizado, pois essa nova pobreza está relacionada aos desempregados de longa duração não indenizáveis, trabalhadores precarizados, jovens que nunca tiveram acesso ao mercado de trabalho, mulheres e homens sem qualificação profissional. Consequentemente, já pensando no campo da Política Nacional de Assistência Social, nota-se que a Assistência Social vem incorporando o público em situação de pobreza para além dos idosos, pessoas com deficiência, famílias numerosas, viúvas. Agora também se encontram nessa parcela da população homens, mulheres e jovens fora do mercado de trabalho formal.

Essa incorporação acontece porque a Assistência Social está na Seguridade Social e atende à lógica Beverigiana (não contributiva). Sendo assim, é conhecida como “a prima pobre”, pois detém a menor parte do recurso destinado à Seguridade Social, como consta no Orçamento Geral da União executado em 2015. Este nos permite averiguar que o valor destinado à Dívida Pública corresponde a 42,43% de todo o orçamento, enquanto que os gastos com a Previdência Social são de 22,69%; com a Saúde, de 4,14%, e com a Assistência Social, de 3,05%, tendo está a responsabilidade de abarcar as demandas da população empobrecida do país. A situação da Política de Assistência Social é ainda mais grave porque esta esteve “apoiada por décadas na matriz do favor, clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira [...]” (COUTO et al.; 2012, p. 55).

Contudo, é preciso pensar a pobreza para além do fator renda, pois o estabelecimento da renda como critério de pobreza está ligado a “um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma determinada população” (ROCHA, 2003, p.

12). A pobreza extrapola a ausência de renda e é necessário que se tenha uma articulação entre transferência de renda, políticas sociais e oferta de serviço socioassistenciais (saúde, educação, assistência, habitação, entre outros), que possibilite a população mais que uma ajuda emergencial, minimizadora da sua condição de pobreza ou miséria.

Nesse caminho de “combate à pobreza”, o PBF, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil e possui três eixos principais: complemento de renda (garante o alívio mais imediato da pobreza), acesso a direitos (está ligado às condicionalidades no reforço ao acesso à educação, à saúde e à assistência social) e articulação com outras ações (capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias).

Vale ressaltar que, para alguns estudiosos, como Souza (2011, p. 14), “o segundo objetivo dos programas de transferências condicionais de renda, e a sua novidade, é impactar a formação do capital humano das futuras gerações através de condicionalidades impostas ao comportamento das famílias”. Dessa forma, a renda oferecida pelo PBF e o acesso aos serviços públicos oferecem condições para que as futuras gerações quebrem o ciclo de pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social, principalmente no campo da educação.

De acordo com Silva e Silva (2018, p. 87), as “mudanças registradas na vida das famílias egressas do Bolsa Família no Maranhão, identificadas pela pesquisa, que podem ser consideradas duradouras só foi citada a educação, por estimular a permanência de crianças e jovens na escola”. Porém, de acordo com a pesquisa realizada pela autora, “na maioria dos casos, essas melhorias sofreram estagnação ou mesmo retrocesso com o desligamento das famílias do Programa” (SILVA; SILVA, 2018, p. 87). Fica evidente que a prática da transferência de renda condicionada obedece a uma via de mão dupla dos atores: Estado e beneficiários. Entretanto, nota-se maior exigência advinda do Estado para que as famílias e/ou indivíduos cumpram com as condicionalidades do que a cobrança de famílias e/ou indivíduos para com o Estado no que tange a oferta de serviços de qualidade.

A partir de informações disponibilizadas no IPEA (2010), o quadro abaixo apresenta o número total dos beneficiários que recebem o Bolsa Família e o valor total gasto referente a esses benefícios em dezembro de 2016, de acordo com a **frequência anual** de 2004 até 2016 do MDS.

Quadro 01- O número total dos beneficiários que recebem o Bolsa Família e o valor total gasto referente a esses benefícios em dezembro de 2016. MDS.

BRASIL	PBF- número de benefícios em dezembro (2016)	PBF- valor total dos benefícios em dezembro (2016)
Brasil	13.562.452	2,46E+09

Fonte: IPEA, 2010.

Não se pode perder de vista o abalo orçamentário que o Programa Bolsa Família causa aos cofres públicos, tendo em vista que não possui uma clara e certa fonte de custeio, o que se vê de forma diversa com a Assistência Social, cuja fonte de custeio está prevista nos incisos do art.195 da CF de 1988, dentro da política da Seguridade Social. Lembrando que o número de beneficiários varia de acordo com o recurso disponível, além das condicionalidades. Isto significa que nem todas as famílias que necessitam e se enquadram no perfil recebem o benefício do Bolsa Família.

Dentro da discussão do PBF, há inúmeras vertentes, dentre tais, iremos apresentar duas no que tange a proteção social: 1ª) ao colocar contrapartidas excessivas, a função proteção social se enfraquece na medida em que serão provavelmente as famílias mais vulneráveis as que não conseguirão cumprir exigências mais rigorosas; 2ª) se o PBF se transformar em direito, então nenhuma contrapartida deve ser cobrada. Em tese, concorda-se com a primeira, tendo em vista que, quanto maior a situação de pobreza e vulnerabilidade da família, maiores serão suas dificuldades em cumpri-las, pois não estão acostumadas às questões mais institucionais e burocráticas, principalmente quando a rede de serviços públicos não funciona de forma correta (na ausência da intersetorialidade).

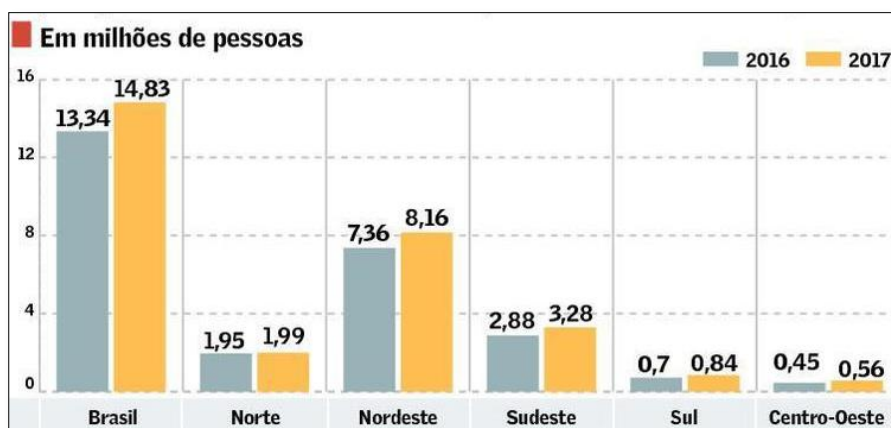
Todavia, é fato que o Programa Bolsa Família alterou as condições de existência das famílias beneficiadas, retirando-as da extrema pobreza. Ao mesmo tempo, a dissociação de sua política da mudança de problemas estruturais não impede que novos contingentes nessa situação apareçam muito menos que essas famílias possam viver sem esses recursos. Essa falta de estabilidade financeira permite que as famílias saiam do âmbito da proteção social para a desproteção? Principalmente aos egressos já que ocorre a “inserção precária e instável das pessoas das famílias beneficiárias do Bolsa Família no mercado de trabalho, limitados a sua maioria, no mercado informal, onde só lhes resta os trabalhos instáveis e de baixa remuneração” (SILVA; SILVA, 2018, p. 88). Logo, poderíamos dizer que não há de fato uma proteção social, já que esta proteção social está intrinsecamente ligada ao fator político e econômico do país? Então, essa forma de proteção social por meio do PBF seria apenas um

mecanismo de combate à pobreza e/ou a extrema pobreza? Sem garantias de que a família estará protegida ao ponto de não retornar ao seu estado de origem? Ou seja, de não se tornar dependente do Programa e ter condições de se manter mesmo sem o benefício.

Importante frisar que o Programa Bolsa Família, não resolve problemas sociais estruturais. A prova é tanta que, se o referido programa for extinto hoje, a necessidade de seus beneficiários permanece, ora, se o problema permanece, o programa não resolve a pobreza, apenas minora os seus efeitos durante o período de sua efetivação. Como afirma Lavinias (2007, p. 1470): “Imaginar que a volatilidade da renda e do emprego e, sobretudo, a vulnerabilidade dos mais pobres estariam definitivamente solucionadas com um Bolsa-Família revela uma compreensão para lá de equivocada do que é pobreza e como ela se reproduz.”

Sendo assim, pensar a proteção social em meio à pobreza é pensar também na necessidade do trabalho formal. Ao invés disto, o mercado de trabalho gerou ocupações informais, de baixa remuneração e ganho instável ao longo desses últimos anos, em especial no Governo Temer, onde, no ano de 2017, houve um aumento de 11,2% da extrema pobreza. Só no Nordeste, segundo fonte da LCA/PNAD, encontram-se 55% da população extremamente pobre. Para além, 5% da população mais pobre do Brasil tiveram um rendimento médio de R\$ 40,00 por mês em 2017. Enquanto isso, 1% da população brasileira tem renda mensal de mais de R\$ 15 mil por mês. O gráfico abaixo apresenta essa realidade a nível Brasil (geral e por regiões).

Figura 01- Nível de pobreza no Brasil. 2016-2017, LCA/PNAD Continua, 2017.



Fonte: LCA/PNAD contínua, 2017.

Apesar do avanço da pobreza, não se descarta a importância do Programa Bolsa Família no que se refere à distribuição de renda, contudo, no enfrentamento à pobreza, como

problema estrutural, e na garantia de proteção social, o programa está longe de solucionar as expressões da "questão social". Assim, o futuro deste Programa de distribuição de renda condicionada é um desafio, pois está em jogo o déficit orçamentário, recessão econômica, desemprego crescente e um possível aumento nos impostos; o que não é bem-visto pela população brasileira. A própria crise fiscal dos Estados afeta indiretamente essa realidade, ao gerar menos emprego para a parcela mais pobre da população. Isso porque,

[...] os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a, pelo menos, três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004, p. 16).

Essas três questões não deveriam ser preocupantes, tendo em vista que, segundo Lavinias (1998), no Brasil não existe desoneração no consumo de alimentos e outros bens e serviços das famílias pobres, como existe em muitos países desenvolvidos. Dessa forma, o pobre contribui, à medida que consome, diretamente para financiar a Política de Assistência Social. Em concordância, Lavinias (1998, p. 14) ainda aponta o Estudo do IPEA (2010), o qual avalia "[...] que aproximadamente 50% dos benefícios recebidos pelas famílias do Bolsa Família retornam ao Estado na forma de impostos". No entanto, esse fato não muda a realidade da necessidade das famílias por uma segurança de renda com vistas à proteção social de caráter cidadã.

Contudo, colocar os Programas de Transferência de Renda Condicionada (no caso do PBF) nas ações da Política de Assistência Social é o reconhecimento de que a pobreza não é fruto de trajetórias e posicionamentos individuais e, sim, resultado construído historicamente em âmbito social, político e econômico, pois o Estado só se responsabiliza pela instauração de um sistema de proteção quando reconhece a coletivização da demanda e a necessidade de atendê-la.

2.3 O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF) e a primazia da Segurança de Renda

No Brasil, após a Constituição Federal de 1988, houve inúmeras iniciativas com vistas à redução da pobreza. Nesse sentido, em 17 de abril de 1991, foi criado o projeto de Lei nº 80, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), criado pelo primeiro senador eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Eduardo Matarazzo Suplicy. Esse Programa tinha como objetivo beneficiar, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas maiores de 25 anos que possuísem rendimento bruto mensal inferiores a Cr\$ 45.000, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época.

Nessa direção, o governador Cristovam Buarque (PT) propôs, durante sua campanha a governador do Distrito Federal (1994), e iniciou na primeira semana de seu governo o Programa Bolsa Escola (1995), que ofertava um salário mínimo para as famílias que não tivessem uma renda mensal de pelo menos meio salário mínimo *per capita*, tendo crianças de 7 a 14 anos com frequência em 90% das aulas. Com o êxito dessa experiência, inúmeros projetos foram encaminhados à Câmara Federal, onde foi aprovada a Lei Nº. 9533, de 10 de dezembro de 1997, que autoriza o governo federal a conceder apoio financeiro de 50% dos gastos aos municípios que tinham como proposta instituir programas de renda mínima associado à educação. Em decorrência, em 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) sancionou uma nova lei (Nº 10.219/2001), aprovada pelo Congresso Nacional que possibilitou convênios entre o governo federal e municipais para adoção de Programa de Renda Mínima associado à educação, ou ao Bolsa Escola. Assim, os municípios se tornaram responsáveis pelo programa e o governo federal pela transferência através de um cartão magnético para as famílias beneficiadas.

Ainda no Governo de FHC, foi criado o Cadastro Único de Programas Sociais, a partir do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, o qual é aplicado junto às prefeituras municipais e serve para armazenamento de informações e identificação das famílias que se encontram em situações de pobreza ou extrema pobreza. O Cadastro Único foi aperfeiçoado no Governo de Luís Inácio Lula da Silva com o intuito de facilitar a elaboração de diagnósticos visando melhorar o atendimento das famílias nas diversas localidades do país. Além de diagnósticos socioterritoriais, é possível conhecer as famílias, saber quem são, onde estão, como são compostas, condições de moradia, do domicílio do acesso a serviços setoriais etc. Assim, o CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa

renda, além de registrar informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras (MDS/2018). Logo, “o CadÚnico reúne um conjunto de informações essenciais ao planejamento da política de Assistência Social, pois permite mapear a realidade das famílias e identificar as vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013, p. 57). Importante informar que a base de informações do Programa Bolsa Família é o Cadastro Único, mas o cadastro vai além do PBF propriamente dito e hoje é fonte de informações para diversos programas focalizados.

Durante o Governo Lula, ocorreu a implementação do Programa Fome Zero (2003) com objetivo de efetivar o direito garantido constitucionalmente à alimentação, sem ter como foco a renda do indivíduo, mediante o oferecimento da merenda escolar, apoio à agricultura familiar, dentre outras políticas locais. Houve ainda a distribuição de um Cartão Alimentação no valor de R\$50,00 (cinquenta reais) para famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. No entanto, o Fome Zero foi bastante criticado e, posteriormente, em 2005, deixou de ser um programa para ser uma estratégia que se compõe de diversos outros programas.

Importante destacar que ainda em 2004 houve a fusão do Ministério da Segurança Alimentar e da Assistência Social, formando o então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no país. No entanto, em setembro de 2016, com a publicação da Lei 13.341, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi convertido em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Com a medida provisória nº 782, de maio de 2017, o órgão passa a ser nomeado como Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O ministério mantém um sistema de proteção social como estratégia de combate à pobreza, em especial da pobreza extrema e coordena ainda o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); dá suporte ao funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); coordena as ações intersetoriais de superação da pobreza extrema; e é responsável pelo maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, o Programa Bolsa Família, que beneficia diretamente cerca de 50 milhões de pessoas (MDS, 2018). Além disso, o MDS é responsável pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (FNCP).

Em 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família foi criado no âmbito da Presidência da República pelo advento da Lei Nº 10.836, e hoje é o maior programa de transferência direta de renda já existente no país, e está inserido na chamada “Estratégia Fome

Zero”. Sendo assim, o programa não é instituído no formato democrático e participativo da regulação de um benefício socioassistencial, integrante da segurança de renda, como previsto pela PNAS/2004 e NOB/SUAS, mas sim como uma ação de transferência de renda submetida às decisões do Poder Executivo. O Programa apresenta como objetivos,

- ✓ Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- ✓ Combater a pobreza e outras formas de privação das famílias;
- ✓ Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social. (BRASIL/MDS, 2018).

O Programa destina-se às ações de transferência de renda com condicionalidades e é resultado da unificação dos antigos programas de transferência de renda do governo federal, como o Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação- PNAA (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003), Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1 de setembro de 2001), Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de janeiro de 2002) e o Cadastro Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001). Então, à medida que as famílias de um desses programas passassem a receber o Bolsa Família, deixariam de receber esses antigos programas.

Como se sabe, o benefício é pago à mãe de família e, na ausência desta, a outro membro, como o pai. Há um número muito pequeno de casais no qual o pai é receptor.

Outra característica desses programas consiste na identificação das mulheres como as beneficiárias nominais da transferência, na perspectiva de que, no âmbito das relações de gênero, as mulheres promoveriam um uso mais eficiente e efetivo de um recurso relativamente pequeno alocado à família, evitando, assim, desperdícios e usos indevidos. (LAVINAS, COUBO, VEIGA, 2012, p. 3).

Essa estratégia também possibilita maior autonomia e independência financeira das mulheres, que por muitas vezes permanecem em relacionamentos abusivos e violentos devido à falta de autonomia financeira. Então, é comum encontrar a figura feminina como responsável pelo núcleo familiar e pela posse do cartão do benefício (REGO; PINZANI, 2013).

De acordo com os aparatos constitucionais, o Programa Bolsa Família se configura como um programa de governo, não se apresenta enquanto direito social, mas na responsabilidade de facilitar o acesso aos direitos por meio das condicionalidades via serviços socioassistenciais, que é o reforço ao acesso à educação, à saúde e à assistência social. No

campo da Assistência Social, é por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que se materializa o acompanhamento das famílias que enfrentam dificuldades para cumprir as condicionalidades. A expansão dessa estratégia é fundamental para consolidar o PBF como uma iniciativa que provê segurança de renda às famílias mais vulneráveis e reforça seu direito de acesso aos serviços socioassistenciais.

O acompanhamento familiar representa um pilar fundamental de sustentação do modelo de proteção social brasileiro, contribuindo para a consolidação da perspectiva de enfrentamento à pobreza em sua multidimensionalidade, por meio da proteção social afiançada, para além da segurança de renda, com o acesso a serviços, bens e direitos (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013, p. 59).

Assim, o PBF não se configura como um direito, quando comparado com a aposentadoria e o BPC, já que este é um programa onde “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (Lei no 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, artigo 6, parágrafo único), sendo um programa de transferência de renda focalizado. Esse fato é claramente exposto no ano de 2017, no Governo de Michel Temer, com a redução de 543 mil beneficiários em um mês, maior corte da história. Havia 13,9 milhões de famílias recebendo recursos do programa. Hoje, são beneficiados 12,7 milhões. Neste Governo, tem-se evidenciado o desmonte dos direitos promulgados com a CF de 1988, pois “[...] como se pôde ver com a reforma da previdência, a Proposta de emenda constitucional (PEC 241/2016) e o Projeto de Lei da terceirização (PL 4302/98) em todas as áreas das empresas” (SILVA; SANTOS; CONSERVA, 2017, p. 7). Então,

Se qualquer melhora, por pequena que seja na vida dos brasileiros mais carentes e destituídos deve ser celebrada, talvez seja tempo de refletir sobre o que ainda precisa mudar, pois resta infinitamente mais a fazer do que foi realizado: antes de mais nada, assegurar um direito, o direito à segurança socioeconômica dos mais pobres, para evitar o uso assistencialista dos benefícios, garantir o acesso a mais bem-estar e combater aquilo que em qualquer lugar do mundo minimamente civilizado é sinal de ineficiência e estigma: a fila. Qualquer benefício que não expresse um direito é, por força das circunstâncias, passível de uso político (LAVINAS, 2007, p. 1470).

Apesar dos cortes, nota-se uma expansão do Programa Bolsa Família, tornando-se um dos programas de maior cobertura na rede de proteção social brasileira. Saltou de 3,6

milhões de famílias beneficiadas, em 2003, para 13,7 milhões de famílias em 2017, e, com os cortes no Governo de Temer, passou para 12,7 milhões, o que equivale a aproximadamente 50 milhões de pessoas. Não houve apenas a expansão em números, mas também no aperfeiçoamento no desenho do Programa com a criação do Benefício Variável vinculado ao adolescente (BVJ) com idade de 16 e 17 anos. Essa necessidade de mudança reafirma a ideia de que o Bolsa Família tem a família como foco, de modo a direcionar as ações para todo o grupo familiar.

Todavia, o PBF ora se configura como complemento de renda, ora se caracteriza como a única renda da família (MDS, 2018). Segundo o Relatório de Informações do Bolsa Família e Cadastro Único, do MDS, no Estado da Paraíba, o número de famílias cadastradas no CadÚnico, nos anos de 2016, 2017 e 2018, apresenta alterações significativas, conforme a Tabela a seguir:

Tabela 01- Total de famílias inscritas no cadastro único, SAGI/MDS, Brasil, 2018.

Total de famílias inscritas no Cadastro Único			
Família com renda per capita familiar	2016	2017	2018
Até R\$ 85,00		524178	519965
Entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00		67087	56062
Entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo		134817	89549
Acima de meio salário mínimo		85519	101278
Total	799.355	811.601	766.854

Fonte: SAGI/MDS, 2018 (construção da autora).

A Tabela acima nos permite analisar que, no ano de 2017, houve um aumento no total de inscritos no Cadastro Único de 12.246 referentes a 2016, mas que houve queda de 44.747 em 2018, que pode estar relacionado aos cortes realizado no Governo Temer. Por outro lado, pensar 2016 no tocante à taxa de admissões em empregos formais e o total de desligamentos em empregos formais, verifica-se maior número de desligamentos (92.324) do que admissões (83.677). Assim, com o aumento do desemprego, as famílias passam a necessitar da proteção social não contributiva.

Outro elemento de destaque é o alto número de famílias em situação de extrema pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 89,00. Este número prevalece em maior quantidade, quando comparado aos demais, nos anos referidos. Porém, “embora a renda se configure como elemento essencial para identificação da pobreza, o acesso a bens, recursos e

serviços sociais ao lado de outros meios complementares de sobrevivência precisa ser considerado para definir situações de pobreza” (SILVA, 2002, p. 42).

A tabela a seguir aponta o total de recursos destinados às famílias beneficiárias do PBF na Paraíba entre os anos de 2016 e 2018.

Tabela 02- Transferência de Renda diretamente às famílias beneficiárias do PBF, Brasil, 2018.

Transferência de Renda Diretamente às Famílias beneficiárias do PBF			
Ano	2016	2017	2018
GASTO	1.157.053.374,00	1.180.933.013,00	200.843.833,00

Fonte: Portal da Transparência, 2018 (Construção da autora).

O aumento gradativo do gasto do governo federal com o PBF só reafirma a situação de pobreza vivenciada pelos brasileiros decorrentes da desigualdade social fruto da contradição do capital. Essa realidade social amplia a urgência dos gastos do cofre governamental para com o PBF, onde, em 2014, a Paraíba tinha um total de 502.914 pessoas inscritas no PBF, e, em 2018, apresenta 521 mil beneficiários.

Como é sabido, o Programa Bolsa Família foi implementado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza com auxílio dos municípios, cabendo aos Estados à função de apoio técnico e de fiscalização. Consiste na maior iniciativa de transferência de renda condicionada às famílias em situação de pobreza, tendo a Caixa Econômica Federal como o agente que executa os pagamentos. Enquanto política intersetorial voltada ao combate à fome, o PBF foi alocado inicialmente em um órgão de assessoramento imediato da Presidência da República (Medida Provisória nº 132, de 20/10/ 2003) que dispunha de uma Secretaria-Executiva administrada por um Conselho Gestor Interministerial. Porém, em maio de 2004, passou a ser administrado pela Secretaria de Renda e Cidadania – SENARC, lotada no Ministério de Desenvolvimento Social – MDS. No que concerne às esferas de governo estadual e municipal, cabe aos governadores e aos prefeitos assinarem o “Termo de Adesão” indicando uma instância responsável pela gestão local do PBF, conforme preconizam as Portarias GM/MDS nº 246, de 20/05/2005, e nº 360, de 12/07/2005. Devido a este fato, é possível identificar, nos diferentes Estados e municípios, as diferentes configurações na gestão do Programa Bolsa Família, sendo que a maioria tem inserido no órgão gestor da assistência social.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada, com competências específicas para cada ente da Federação, mas sempre articuladas. Para tanto, o MDS tem o Índice de Gestão

Descentralizada (IGD)¹⁷, que se configura em um instrumento que mede a qualidade da gestão em âmbito estadual e municipal, e, com base nele, o governo federal repassa recursos para apoiar as ações em cada local. Conforme o MDS (2018), os recursos financeiros do IGD são transferidos diretamente aos estados, ao DF e aos municípios, do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual de Assistência Social ou o Fundo Municipal de Assistência Social, respectivamente. Assim, esse cofinanciamento proporciona recursos que são agrupados como receita própria no orçamento de estados e municípios, para serem reinvestidos na gestão local do programa. Importante frisar que o gestor municipal do Programa Bolsa Família deve se responsabilizar

a) pela interlocução com a instância local de controle social do Programa; b) pela gestão e coordenação municipal do programa; c) pela articulação com os governos federal e estadual; e d) pela integração do Programa Bolsa Família com as áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, dentre outras, quando existentes, visando ao desenvolvimento das sanções do Programa Bolsa Família no âmbito municipal. (BRASIL, Cláusula Segunda, Portaria GM/MDS nº 246, 20/05/2005).

Esse fato reforça o quanto o Programa frisa o trabalho intersetorial e o quanto este é importante para a execução da política. Contudo, o PBF apresenta dois tipos de benefícios: o benefício básico e o variável. O benefício básico atual está no valor de R\$ 89,00 por mês, concedido às famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00, ou seja, destinado às famílias em situação de extrema pobreza. O benefício variável é concedido às famílias com renda mensal per capita de até R\$ 178,00 e é no valor atual de R\$ 41,00; está destinado às famílias que tenham na composição familiar "Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos; Gestante; Nutriz".

O benefício variável destinado às famílias com criança(s) ou com Adolescente(s) de 0 a 15 anos (até cinco por família), exige que os responsáveis matriculem as crianças e os adolescentes de seis a 17 anos na escola; a frequência escolar deve ser de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de seis a 15 anos. Em caso de necessidade de faltar às aulas, a família precisa informar o motivo na escola. Desta forma, a equipe responsável pelo acompanhamento das crianças e adolescentes na escola, poderá registrar o acompanhamento da frequência escolar no Sistema Presença/MEC, o qual disponibiliza 88 motivos de baixa frequência. Os responsáveis também devem levar as crianças menores de sete anos para tomar

¹⁷O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador desenvolvido pelo MDS que mostra a qualidade da gestão local do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único, refletindo os compromissos assumidos por estados (IGD-E), Distrito Federal e municípios (IGD-M) ao aderirem ao programa (MDS, 2018).

as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e para pesar, medir e fazer o acompanhamento de seu crescimento e desenvolvimento.

No que se refere ao Benefício Variável Vinculado à Gestante (até cinco por família), são repassadas nove parcelas mensais de R\$ 41,00. O benefício só é concedido se a gravidez for identificada pela área de saúde para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde. As gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde, daí a necessidade dos serviços de saúde no território da família. E o Benefício Variável Vinculado à Nutriz (até cinco por família) é pago às famílias que tenham crianças com idade entre zero e seis meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe. São seis parcelas mensais de R\$ 41,00. Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Por sua vez, o PBF também apresenta o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de R\$ 48,00 (até dois por família), este é pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição. É exigida frequência escolar dos adolescentes de 75% todo mês, tendo a frequência também acompanhada pelo Sistema Presença/MEC.

No entanto, torna-se preocupante o processo de cálculos para o recebimento do Bolsa Família, pois, por exemplo, se no momento em que esses cálculos forem realizados, for verificado que certa família apresenta renda *per capita* familiar mensal de R\$ 190,00, ela não será beneficiada. Então, isso significa que uma família com R\$ 12,00 a mais em sua renda *per capita* mensal não necessita do benefício? Será que a diferença de R\$12,00 é realmente significativa para definir quem pode receber e quem não pode receber o benefício? E consequentemente, definir seu *status* de pobre apto ou não pobre. Isso ocorre porque é marca e expressão das políticas sociais brasileiras, por longo tempo, “[...] uma relação de subalternidade, em que o acesso a serviços afirmou-se na contramão da cidadania, estabelecendo-se a necessidade de comprovação da condição de subcidadania para que o acesso fosse assegurado” (COUTO, 2007, p. 23).

Todavia, o que se nota é a adoção de critérios de baixa renda *per capita* familiar muito restritivo,

[...] permitindo eleger apenas famílias que vivenciam severas situações de pobreza, significando restrição ao atendimento de famílias com limitadas condições reais para sua autonomização. Ademais, o critério único da renda para dimensionar a pobreza é insuficiente e não alcança uma concepção multidimensional desse fenômeno. (SILVA, 2006, p. 4).

Então, não estaríamos falando de pobre apto e pobre não apto para o benefício? Isto seria um agravante, tendo em vista que esse benefício está dentro do padrão de proteção social não contributivo de caráter universal por ser viabilizado e monitorado pela Política de Assistência Social e, conforme o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988, s/p). Todavia, para o Benefício Bolsa Família, essa família teoricamente não necessitaria, pois se mede a pobreza apenas pelo valor monetário que não condiz com a realidade de vida brasileira.

É preciso construir um alcance ampliado da noção de precarização da vida para além da renda, incluindo, por exemplo: tempo de informalidade, idade dos chefes da família, incidência de filhos menores de 14 anos, incidência de doenças crônicas na família e de deficiências, acesso a crédito, incidência do custo de transporte no orçamento doméstico, qualidade do acesso a serviços/atenções de saúde pelos membros da família, qualidade do acesso à habitação, padrão de convivência familiar, incidência de mortalidade infantil, na infância, juvenil, materna (SPOSATI, 2009).

A discussão do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, no Brasil, se assenta entre várias polêmicas. Uma delas é que o sistema de apoio financeiro e de avaliação para o aprimoramento da gestão do Programa é distinto e apartado do sistema de avaliação do SUAS, pois cada qual é representado pelo IGD SUAS e IGD PBF, sendo este último regulado pelo Poder Executivo (Cf. art.8º da lei que cria o PBF).

Outra questão importante referente ao PBF é que o seu Conselho Gestor Interministerial – CGI está atrelado aos poderes do Presidente da República e que, apesar do CRAS acompanhar as famílias beneficiárias do Programa, este CGI tem como desígnio: coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, além de abarcar o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos Federal, Estadual, do Distrito Federal e Municipal (MDS, 2018). Este Conselho Gestor Interministerial conta com uma Secretaria Executiva para o desenvolvimento dessas ações e serviço.

A característica do PBF é que sua execução e gestão são implantadas mediante adesão voluntariados municípios e os valores do benefício e formas de acesso podem variar

pelo território brasileiro, a depender de decisões políticas de âmbito municipal e/ou estadual. Neste caso, o cidadão brasileiro pode ter seu direito violado, visto que não é mais tratado como igual. Por sua vez, os conselhos representativos fiscalizadores do PBF estão submetidos ao Poder Executivo local e não necessariamente vinculados ao controle social, no âmbito da Política de Assistência Social.

Assim, o órgão responsável pelo PBF é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania- SENARC, do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Este fato atesta que o PBF não é diretamente atrelado à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Neste sentido, cabe ao SENARC:

[...] estabelecer normas para a execução do programa, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar contrapartidas, estabelecer metas e, conseqüentemente, propor o orçamento anual do PBF, definir quotas por município, estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do governo federal, acompanhar o andamento do programa em geral e fazer avaliações regulares do PBF. (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 31-32),

No entanto, o papel da Política de Assistência Social nesse contexto seria de identificar as famílias que estão em situação de pobreza ou extrema pobreza, assim como, monitorar as famílias que já recebem o benefício, para casos de necessidade de esclarecimentos da suspensão e/ou bloqueio do Programa, dentre outras funções. Apesar de inúmeras críticas, as condicionalidades dão ao Programa um caráter intersetorial e exigem articulação estreita entre diferentes ministérios, secretarias estaduais e municipais. Para uns, as condicionalidades promovem acesso aos direitos; para outros, negam a existência dos direitos à educação e à saúde à medida que exigem dos beneficiários o acesso e, com isso, subestimam o entendimento da população quanto à importância do acesso aos serviços.

As contrapartidas educacionais são realizadas pelas secretarias municipais de educação e consolidadas pelo MEC, que apresenta maior monitoramento junto às famílias, no entanto, "o que se pode afirmar quanto às contrapartidas é que, fora a frequência escolar- de implementação mais fácil, através do boletim, pouco são monitoradas, uma vez que é baixo o grau de organicidade entre as secretarias" (LAVINAS, 1998, p. 17). Já as de saúde não têm esse acompanhamento tão próximo quanto as de educação, são coordenadas pelo Ministério da Saúde e realizadas pelas secretarias municipais de saúde. Por sua vez, o MDS, faz a cobrança aos beneficiários.

E por fim, de forma autônoma, alguns municípios estabeleceram obrigações também para os adultos no tocante ao cadastramento em programas de geração de emprego e renda, como no Sistema Nacional de Emprego (Sine). Onde “a finalidade é estimular o desenvolvimento pessoal dos membros das famílias participantes de forma a capacitá-los a romper com os mecanismos de reprodução da pobreza e buscar uma reinserção, mesmo que débil e bastante precária, mas pelo menos em ruptura com a situação anterior de total abandono” (LAVINAS, 1998, p. 17). Dessa forma, ampliamos o olhar questionador sobre a transferência de renda enquanto mecanismo não apenas de combate à pobreza, mas também de inclusão social.

CAPÍTULO 3: ABORDAGEM METODOLÓGICA E A CARACTERIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL DE JOÃO PESSOA

Neste capítulo a autora dedicou-se a apresentar os caminhos metodológicos para o estudo amostral do Estado da Paraíba e da cidade de João Pessoa, a qual se configura como o território-chave do estudo dissertativo. Logo, se faz necessário maior exposição, pois se compreende que trata de território com suas amplas dimensões, principalmente no campo da proteção social não contributiva, não é tarefa de fácil execução, isto porque é no território que “[...] se concretizam as manifestações da questão social em suas múltiplas dimensões, e onde se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento”. (RAICHELIS, 2006, p. 211).

O território deve ser entendido a partir de sua utilização por uma dada população, com características próprias, enquanto territórios vivos e dinâmicos. E nessa lógica o território “permite esta consideração das totalidades dos lugares e das pessoas, das diferenças e desigualdades e das potencialidades [e] traz consequentemente à tona a questão da intersectorialidade” (KOGA, 2003, p. 296). Importante frisar que o enfoque no território envolve um conjunto articulado de ações de saúde, educação, habitabilidade, assistência social, políticas de combate à pobreza extrema etc. Assim, é possível observar a partir do enfoque territorial que “muitas inseguranças e riscos estarão afetos ao trabalho, a habitação, a educação, a saúde, ao transporte, entre tantas outras áreas em que se setorizam as respostas às necessidades humanas”. (SPOSATI, 2009, p. 21).

Contudo, só é possível compreender esse campo analítico a partir da caracterização do território e isso a partir de um processo metodológico.

3.1 Caminhos metodológicos: o estudo amostral da Paraíba e lócus dessa investigação método, amostra e instrumentos.

O interesse pela temática surgiu, inicialmente, a partir da Especialização, *Lato Sensu*, em Gestão do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, a qual possibilitou maior discussão, estudos e pesquisas sobre a Política Nacional de Assistência Social e suas formas de proteção social básica e especial de média e alta complexidade; e, de modo especial, com a

inserção da aluna no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

A escolha final do tema do estudo dissertativo se deu a partir do conhecimento do Projeto Casadinho/Procad/CNPQ/CAPES (Edital Nº 06/2011, 2011/2016), sob o título – “ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: Interpelações no território da proteção social”, aplicada em 2014/2016, o qual se configura como uma experiência inédita no Estado da Paraíba. A pesquisa permitiu à aluna o acesso ao *software* - Banco de Dados com os resultados da pesquisa sobre o Programa Bolsa Família – PBF e o Benefício de Prestação Continuada – BPC aplicada às 2092 famílias beneficiárias em 33 municípios paraibanos (do total de 223), em sua distinção rural e urbana, segundo a divisão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Assim, a partir da proposta inicial de sumário, foi realizada a revisão bibliográfica dos conceitos, de modo que nos foram dados elementos necessários para reflexão e proposição do estudo conclusivo, tendo como principais referências para a produção da dissertação os seguintes autores: Behring e Boschetti (2011), por apresentarem a discussão da política social a partir dos fundamentos e história; Harvey (2011), devido a sua abordagem acerca das crises do capitalismo; Hobsbawm (1995), por abordar o Estado de Bem Estar Social europeu; Pereira (2016), por apresentar a discussão da proteção social a partir da ideologia e teorias; Sposati (2007), por ser uma das principais referências da proteção social brasileira voltada para a Política de Assistência Social; Lavinias e Cobo (2009), devido à abordagem da discussão da proteção social tendo por base as questões econômicas; Couto (2012), por apresentar a discussão do Sistema Único de Assistência Social no Brasil; Cobo (2012), por abordar o tema políticas focalizadas de transferência de renda no Brasil; Rizzotti e Couto (2018), por discutirem a proteção social no Brasil a partir da dimensão política; Silva e Silva (2002, 2006, 2018), por abordarem as temáticas sobre os programas de transferência de renda, bolsa família e pobreza; Lavinias (2007, 2015, 2017), pois apresenta reflexões acerca dos programas de renda mínima, financeirização da política social e gasto social no Brasil; Sartori (2012), devido a sua discussão de família e proteção social; Santos (2007), por ser uma das principais referências na discussão de território; e Koga (2003, 2005, 2008), por tratar da dimensão territorial no processo de construção do conhecimento e da realidade social e também pelo estudo de territórios de vida e territórios vividos.

Trata-se de um estudo qualitativo, uma vez que este possibilita o enfoque interpretativo dos fatos apresentados, com uso de dados quantitativos, desenvolvido a partir

de fontes secundárias. A autora se valeu de três grandes fontes de dados para estabelecer correlações entre fontes e discussões. As análises dos dados foram, portanto, permeadas de comparações e discussões. Entre as bases de dados estão: NEPSS, IBGE, especificamente com dados da PNAD Contínua e do IBGE Cidades e o MDS, especialmente com os dados da SAGI.

Assim, o NEPSS é o *locus* de estudo da autora, sendo assim o estímulo principal e primeiro das abordagens da mestranda. No intuito de melhor conhecer o Estado da Paraíba, no qual se baseia o estudo dissertativo com foco no município de João Pessoa/PB, a referida autora teve como base os seguintes documentos: Relatório Técnico “Assistência social e transferência de renda: interpelações no território da proteção social”, de 2017 (NEPPS); Banco de dados sistematizado no *Software* do Estudo da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda (PBF e BPC) no Estado da Paraíba (NEPPS); Topografia Social da cidade de João Pessoa de 2010 (SPOSATI/NEPPS); e E-books elaborados pela equipe NEPPS, vinculados ao PPGSS da UFPB e ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social (PEPGS-SSO) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), disponibilizados no site do www.neppsufpb.com.br.

O IBGE é a referência nacional de repositórios de dados nacionais censitários e por amostragem. Tem na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de periodicidade anual, a produção de resultados para o Brasil sobre as características gerais da população, educação, trabalho, rendimento e habitação, além de outros temas de acordo com as necessidades de informação para o País e tem o domicílio como unidade investigativa, tornando-se assim uma fonte de dados formidável para esta produção acadêmica. Importante ressaltar que a PNAD foi substituída, com metodologia atualizada, pela **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**, que propicia uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais trimestrais sobre a força de trabalho em âmbito nacional. Também foi realizada pesquisa no *IBGE Cidades*, no que tange a informações acerca da população, economia, território e ambiente de João Pessoa/PB.

O MDS, por sua vez, é o Ministério do Desenvolvimento Social responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no país. É também o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Assim, é uma fonte de informações importante para o debate, pois proporcionou colher informações sobre o Programa Bolsa Família – PBF, Cadastro Único, Política de Assistência Social e Gestão do SUAS. Além do Portal da SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação que nos possibilitou melhor conhecer o desenvolvimento

dos municípios do Brasil, inclusive João Pessoa/PB a partir de dados sobre o CadÚnico, Benefícios, Condicionais, financiamento, dentre outras informações. Lançou-se mão desta estratégia a fim de garantir maior dinamicidade às discussões por categorias de análise, ponto a ponto, sem prejudicar o rigor acadêmico.

É sabido que a oferta de benefícios de transferência de renda não garante a proteção social propriamente dita, mas proporciona, mesmo que minimamente, o aumento na renda da família e, em alguns casos, se configura como a única renda. Assim, o estudo sobre a importância do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB, a partir do viés da proteção social, é de suma importância, principalmente quando se aponta que 76,3% dos pessoenses estavam desempregados em 2016 (conforme pesquisa NEPPS), o que contribui com a situação de vulnerabilidade social das famílias. Como resultado, o município de João Pessoa apresentou 545 famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, em 2014, número significativo quando relacionado com as 1932 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Famílias – PBF e Benefício de Prestação continuada – BPC, distribuídos em 24 municípios do Estado da Paraíba.

Importante salientar que

“O Estado registrava segundo o MDS/2013, 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 da Paraíba (1.082.796). Desse total somente 11.889, ou quase 12 mil famílias é que são beneficiárias do BPC” (RELATÓRIO FINAL NEPPS, 2017, p. 83).

Assim, considera-se a capital paraibana como sendo “a cidade com maior concentração, com 720.789 habitantes”. (SPOSATI, et al. 2010, p. 33).

Para aproximação com o território da Paraíba, a equipe NEPPS, sob supervisão da analista de estatística Silvia Alegre, de São Paulo, e pela professora Aldaiza Sposati (PUC-SP), realizou a unificação de dados para produção de um quadro consistente do volume de beneficiários por cidade, destacando ainda os rurais e urbanos. A inexistência de meios para georreferenciar os beneficiários nos locais onde vivem, ou mesmo de agregá-los por setor censitário exigiu a aplicação de outras alternativas de territorialização que não o georreferenciamento, mas que pudessem trazer a aproximação com o real (RELATÓRIO FINAL NEPPS, 2017).

Assim, o primeiro passo foi classificar os municípios por seu adensamento populacional geral, rural e urbano. Utilizou-se a classificação dos municípios pelos

parâmetros da PNAS/2014, que os caracterizam por porte populacional, quais sejam: Porte I, até 20 mil habitantes, Porte II, até 50 mil habitantes; as categorias Médio e Grande, respectivamente de 50 a 100 mil e de 100 a 900 mil habitantes terminaram sendo fundidas em uma só categoria como mais de 50 mil habitantes. A alta diversidade populacional dos municípios da Paraíba, dentro do intervalo de até 20 mil habitantes ou de mais de 20 mil a 50 mil, indicou à equipe NEPPS um novo caminho metodológico: categorizar os municípios de acordo com a população em: Q1 até 25%; Q2, de 26 a 50%; Q3 de 51 a 75%, e Q4, de 76% a 100% da população estabelecida por porte.

Contudo, após esta classificação da população, o NEPPS realizou o estudo do volume de famílias residentes em cada município, no meio rural e urbano, utilizando como *proxy* o número de domicílios. O outro passo foi identificar a incidência de beneficiários pelo total de famílias residentes no meio rural e nomeio urbano. A partir deste painel de referência de todas as cidades, elas foram agregadas dentro de cada porte (e suas divisões internas) e ali, pela incidência percentual de benefícios, classificadas em maiores e menores incidências de famílias beneficiárias, 10 em cada uma das classificações por porte e por meio urbano e rural. 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; 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, conforme Relatório Final NEPPS (2017).

No caso da distribuição de beneficiados pelo BPC, optou-se por definir como critério para aplicação: a escolha de um município de cada uma das 14 regiões do Estado que representasse a maior incidência total de BPC, considerando nesse total a somatória de idosos, deficientes, desconsiderando ainda a divisão entre famílias beneficiárias rurais e urbanas. No caso do BPC, a escolha não aplicou a caracterização dos municípios por porte/quartil. (RELATÓRIO FINAL NEPPS, 2017). O desenvolvimento dessa metodologia possibilitou ao NEPPS a escolha de 33 municípios do Estado da Paraíba. Desses, como já assinalado, nove são exclusivamente pela presença de maior incidência de BPC; 20, pelos critérios de incidência variados de Bolsa Família; e outros cinco, pela combinação de incidência variada de Bolsa família e maior incidência de BPC.

Contudo, a referida aluna utilizou-se para a coleta de dados, as informações da pesquisa “ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: Interpelações no território da proteção social”, inicialmente, a partir do questionário que apresenta 14 Blocos

(A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M e N), contendo de 285 questões fechadas e 27 abertas. Sendo o bloco: A Caracterização do entrevistado – 19 questões; B Caracterização da família – 09 questões; C Vínculo com a casa onde mora a família – 20 questões; D Vínculo com o trabalho – 40 questões; E Acesso a cobertura de serviços públicos – 70 questões; F Vínculo com o bairro/sítio – 24 questões; G Percepção da capacidade de proteção da família – 25 questões; H Vínculos intrafamiliares – 19 questões; I Vínculos com parentes – 12 questões; J Vínculos com vizinhança – 05 questões; K Vínculos com amigos – 04 questões; L Vínculos associativos/societário – 22 questões, M Vínculos religiosos – 12 questões; e N Vínculos culturais e de lazer – 04 questões. Ao todo, foram 285 questões, sendo 258 fechadas e 27 abertas. As questões apresentadas estão classificadas da seguinte forma:

- Questões Abertas: as que deixam espaço à livre expressão do respondente; não oferecem alternativas pré-determinadas.
- Questões Semi-abertas (mistas): São aquelas que apresentam uma estrutura a partir da qual o respondente pode desenvolver (completar, relacionar...) sua opinião.
- Questões Fechadas: as que já vêm com as respostas indicadas, cabendo ao respondente optar a partir do repertório indicado.
- Nas questões fechadas o questionário traz três tipos de questões:
- Dicotômicas: quando o respondente deve escolher, necessariamente, entre duas alternativas.
- De múltipla escolha: quando o respondente deve escolher uma (ou mais) respostas entre as alternativas apresentadas. Quando escolher apenas UMA, é unívoca.
- Escalar (Likert): quando o respondente deve enumerar as respostas pré-determinadas em ordem de preferência. (RELATÓRIO FINAL NEPPS, 2017, p. 89).

Assim, dos 14 blocos da pesquisa NEPPS, a autora utilizou-se de quatro blocos, os quais foram escolhidos com base nos seguintes critérios: **A**, por tratar da caracterização do entrevistado (PBF); **D**, por ter como objetivo apreender o sentido de proteção que o trabalho tem para as famílias entrevistadas; **E**, por apontar o sentido e significado atribuído aos serviços públicos de assistência, saúde e educação, “utilizados” pelas famílias, o que confere a possibilidade de verificar o acesso à cobertura dos serviços públicos os quais podem ser elemento de proteção ou desproteção; e o **G**, por apresentar a percepção da capacidade de proteção social das famílias, este último bloco apresenta em sua maioria questões abertas e de múltiplas escolhas.

Dentro dos respectivos blocos, foram escolhidas algumas informações para elaboração de gráficos e quadros com intuito de melhor apreciação e análise dos dados. E, na fase de análise dos dados, adotou-se a discussão estatística descritiva através da leitura gráfica

e tabular bem como a análise de conteúdo por categorização temática de Bardin (2007). Logo, no bloco A foram formados gráficos a respeito de: sexo; escolaridade; idade; situação ocupacional; idade que constituiu família; quantidade de filhos; se recebe algum benefício do governo; há quanto tempo recebe o benefício e qual a relação do entrevistado com o chefe da família?; Se teve o benefício cortado ou bloqueado em alguma ocasião; qual é a relação com o chefe de família?; Por quanto tempo espera receber o benefício?. No bloco D, foram elaborados gráficos sobre as seguintes questões: se a família está pagando alguma dívida?; Se o benefício recebido no programa de transferência de renda é maior, igual, menor ou se substitui a renda da família gerada pelo trabalho; se o cartão do benefício ajudou a obter crédito/empréstimo e com o que o dinheiro do benefício lhe dá certeza para gastar?.

Em relação ao bloco E, foram elaborados gráficos a respeito da importância do benefício de transferência de renda para a proteção de sua família; para não ter seu benefício bloqueado quais são as obrigações da família; se o entrevistado conhece e acessa o CRAS; sobre a frequência com que recebe visita dos profissionais do CRAS na residência; se a escola que frequenta é pública ou privada. Por fim, o bloco G foi pensando por apresentar resultados sobre: o que você considera que é uma família protegida?; Você poderia citar algumas situações que mostram no que sua família se sente protegida?; Em que situações você considera que sua família conta com o apoio do governo para se sentir protegida?; Em que situações você considera que seus parentes contam com o apoio do Governo para se sentir protegida; em que situação você considera que seus parentes protegem uns aos outros?; elencar fatores que você considera que causa menos proteção para sua família. Assim, as análises dos gráficos.

Parte-se do pressuposto que as singularidades elucidadas pelas condições territoriais produzem (re) significações tanto em relação à materialidade da proteção social, objeto da análise, como em relação à matricialidade sociofamiliar da Política Pública de Assistência Social e dos programas de transferência de renda. Isto é: o onde faz diferença quanto às garantias de oferta de proteção, mas também, quanto às ameaças de desproteção que faz incidir aos que nele vivem. (RELATÓRIO FINAL NEPPS, 2017, p. 81).

Desta forma, fica evidente que o território e seus determinantes se constituem como “o chão concreto das Políticas Públicas” e parâmetro para análises e estudos, o que nos possibilita dar visibilidade analítica às desigualdades socioterritoriais, ofertas de serviços e benefícios e de modo comparativo elucidar semelhanças, diferenças e singularidades das

condições de vida das famílias beneficiárias. Contudo, um dos principais fatores que influenciou na escolha do município de João Pessoa/PB é o fato da capital ser definida como maior centro urbano do Estado da Paraíba e apresentar o maior número de famílias entrevistadas (545) de acordo com o referido estudo. Importante destacar que a percepção de proteção social por parte dos beneficiários se caracteriza como um fator crucial para o avanço da política de forma descentralizada e territorializada. Assim, o próximo item irá elucidar a caracterização do município de João Pessoa/PB em seus aspectos gerais.

3.2 Caracterização socioterritorial de João Pessoa: *locus* de estudo

No que concerne ao território, João Pessoa/PB é um município brasileiro localizado no Estado da Paraíba. A Paraíba apresenta uma população de aproximadamente 3.996.496 milhões¹⁸ de pessoas, 223 municípios por área, com área total de aproximadamente 56.439,838 quilômetros quadrados, similar a países balcânicos europeus a exemplo da Croácia (IBGE, 2010). A cidade é considerada a terceira cidade mais antiga do Brasil, nasceu nas margens do rio Sanhauá em direção ao mar com o nome de Nossa Senhora das Neves (1585), depois Filipéia em homenagem ao rei da Espanha, Felipe II (1588); seguida de Frederikstadt (1634) sob o domínio Holandês; depois Parayba (1654) com a volta do domínio português, e João Pessoa (1930) em homenagem ao Presidente do Estado da Paraíba (assassinado). Em 2007, pelo seu legado, João Pessoa recebeu o título de Patrimônio Histórico da Humanidade.

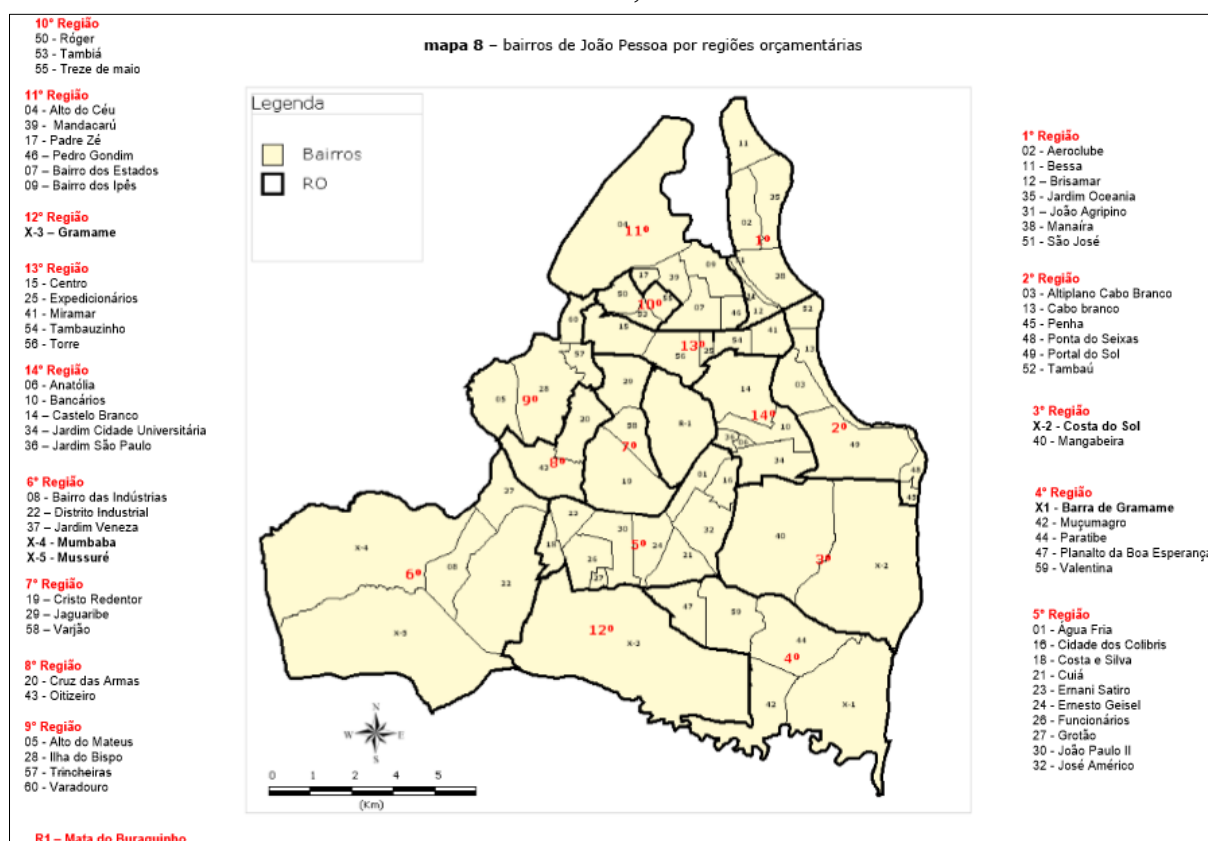
A dinâmica de João Pessoa foi historicamente “subordinada à lógica extrativista, como toda a rede urbana nordestina, foi fortemente marcada pelo colonialismo que se estendeu ao longo dos séculos XVI, XVII e XVIII.” (SPOSATI, et al., p. 37, 2010). Ela era fornecedora de matéria-prima e mão-de-obra, devido a sua localização privilegiada. Então, João Pessoa se tornou a capital e principal centro financeiro e econômico do Estado da Paraíba, com população estimada para 2018 de 800.323 habitantes, é a oitava cidade mais populosa da Região Nordeste e a 23ª do Brasil. O município de João Pessoa foi considerado a “segunda capital mais verde do mundo”, com mais de 7 m² de floresta por habitante, perdendo somente para Paris, França.

Na cidade, apresenta população estimada para 2018 de 800.323 mil pessoas, há pouco mais de 170 000 famílias, numa média de 3,48 pessoas por domicílio, dividida

¹⁸Número de população estimada para 2018 do *IBGE Cidades*. Porém, a população no último censo [2010] foi de 3.766.528 pessoas.

oficialmente em 65 bairros, sendo o bairro de Mangabeira o maior deles, com uma população de aproximadamente 80 mil habitantes. Os bairros são: **Zona Norte** (Centro, Varadouro, Róger, Torre, Tambiá, Jardim 13 de Maio, Padre Zé, Bairro dos Estados, Bairro dos Ipês, Mandacaru, Alto do Céu, Jardim Esther, Jardim Mangueira e Conjunto Pedro Gondim); **Zona Sul** (Castelo Branco, Conjunto Cehap I, Bancários, Jardim São Paulo, Anatólia, Jardim Cidade Universitária, Água Fria, Ernesto Geisel, Valentina Figueiredo, Paratibe, Parque do Sol, Conjunto Boa Esperança, José Américo, Cidade dos Colibris, Costa e Silva, Mangabeira(I a VIII), Cidade Verde, Esplanada, Ernany Sátiro, Funcionários (II a IV), Grotão, João Paulo II, Distrito Industrial, Bairro das Indústrias, Gramame (Novo Geisel, Conj. Res. Gervásio Maia, Colinas do Sul I e II, Conj. Irmã Dulce), Conjunto Presidente Médici); **Zona Leste** (Cabo Branco, Tambaú, Tambauzinho, Expedicionários, Bessa, Jardim Oceania, Aeroclube, Manaíra, Altiplano, Miramar, Jardim Luna, João Agripino, São José, e Brisamar); e **Zona Oeste** (Cruz das Armas, Jaguaribe, Oitizeiro, Rangel, Cristo Redentor, Bairros dos Novais, Alto do Mateus, Ilha do Bispo e Jardim Veneza). Para melhor visualização, a figura 02 apresenta o mapa de João Pessoa/PB por bairros e por regiões orçamentárias.

Figura 02: Bairros de João Pessoa por regiões orçamentárias, Topografia Social de João Pessoa/PB, 2010.



Fonte: Topografia Social da cidade de João Pessoa/PB, 2010.

No que diz respeito à economia, João Pessoa é a cidade com maior economia do Estado da Paraíba, representando 30,7% das riquezas produzidas e tendo um produto interno bruto duas vezes maior que Campina Grande. O turismo, por sua vez, é um grande produtor de renda e gerador de empregos, além do comércio, que também possui grande participação econômica na cidade. A cidade apresenta o IDH de 0,763; o PIB per capita (2015) de R\$ 23.169,14; o percentual das receitas oriundas de fontes externas (2015) de 66,1 % (IBGE Cidades — 2010).

No que se refere ao meio ambiente e infraestrutura, João Pessoa exibe área da unidade territorial (2017) de 211,475 km²; apresenta 70.8% de domicílios com esgotamento sanitário adequado; 78.4% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 25.1% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do Estado, fica na posição 11^a de 223 (em relação ao esgotamento sanitário), 180 de 223 (vias públicas com arborização) e 10 de 223 (com urbanização adequada), respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, considerando os mesmos critérios anteriores, sua posição é 1354 de 5570, 2525 de 5570 e 1522 de 5570, respectivamente, conforme IBGE Cidades (2010).

Com relação à etnia da população pessoense, de acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística referente à 2000, a maior parte dos pessoenses são pardos, com 285.334 pessoas (47,72%); seguidos de brancos, com 281.400 pessoas (47,06%); pretos, com 23.706 pessoas (3,96%); indígenas, com 1.789 pessoas (0,30%); e amarelos, com 752 pessoas (0,13%); 4 954 pessoas (0,83%) não se declararam. Em relação à religiosidade, a cidade, assim como o país, é dominada majoritariamente por católicos.

No município de João Pessoa/PB, em relação às secretarias que compõem o governo municipal, destacam-se: administração; comunicação social; ciência e tecnologia; controladoria geral do município; desenvolvimento social; desenvolvimento urbano; educação; finanças; gestão governamental e articulação política; habitação social; infraestrutura; juventude, esporte e recreação; meio ambiente; políticas públicas para as mulheres; planejamento; receita municipal; saúde; segurança urbana e cidadania; trabalho, produção e renda; turismo; transparência pública; ouvidoria geral do município; orçamento participativo; proteção e defesa do consumidor – PROCON JP. Por sua vez, a Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES é o órgão da administração pública direta que tem a função de implementar a Política da Assistência Social no âmbito do município, bem como as políticas de Trabalho, Renda e Economia Solidária e a Promoção da Cidadania, Participação

Popular e Controle Social. Por este motivo, a SEDES se torna um dos principais focos de análise, tendo em vista que a implementação do Programa Bolsa Família ocorre por meio da Política de Assistência Social em parceria com a educação e saúde.

Desta forma, com base no Relatório de Informações da Proteção Social Básica de junho de 2018, a capital da Paraíba é de grande porte e está localizada na zona da mata paraibana, apresenta nível de habilitação plena. No campo da Assistência Social em João Pessoa/PB, são ofertados os seguintes serviços e programas pela prefeitura municipal: 09 unidades públicas de acolhimento institucional, sendo: Abrigo Jesus de Nazaré, Abrigo Manaíra, Abrigo Morada do Betinho, Casa de Acolhida Masculina, Casa de Acolhida Feminina, Casa de Passagem, Casa de Acolhida Adulta I, Casa de Acolhida Adulta II e Residência Inclusiva para Jovens e Adultos com Deficiência. Também são ofertados: o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Banco de Alimento; Benefícios Socioassistenciais; Benefício Eventual – cesta básica de alimento, Auxílio Natalidade e Auxílio Funeral; Programa Bolsa Família; Programa Bolsa Universitária e o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Referentes aos CRAS existem 11 unidades na capital, cada um para até 5.000 famílias referenciadas: CRAS Alto do Mateus; CRAS Cristo Redentor; CRAS Cruz das Armas; CRAS Gramame; CRAS Gervásio Maia; CRAS Grotão; CRAS Ilha do Bispo; CRAS Mandacaru; CRAS Mangabeira; CRAS Padre Zé; CRAS São José/Chatuba e CRAS Valentina Figueiredo.

Vale destacar que a capacidade de referenciamento de um CRAS está relacionada: I - ao número de famílias do território; II - à estrutura física da unidade; e III - à quantidade de profissionais que atuam na unidade, conforme referência da NOB RH (2012). Assim, os CRAS serão organizados conforme o número de famílias a ele referenciadas, observando-se a seguinte divisão: I - até 2.500 famílias; II - de 2.501 a 3.500 famílias; III - de 3.501 até 5.000 famílias. E outras classificações poderão ser estabelecidas, pactuadas na CIT e deliberadas pelo CNAS (BRASIL, 2012, p. 35)

Em continuidade, o município também dispõe dos serviços: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para crianças e adolescentes com idades de seis a 15 anos; adolescentes com idades de 15 a 17 anos; e pessoas a partir de 60 anos de idades; Centro de Referência Especializado da Assistência Social-CREAS; Serviço Especializado em Abordagem Social – RUARTES; Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua. - Centro POP; Carteira da pessoa idosa; Centro-dia de Referência para Pessoa com Deficiência; Centro de Referência Municipal para Inclusão da Pessoa com Deficiência-CRMIPD; Conselhos Tutelares dos Direitos de Crianças e Adolescentes; Centro

Intergeracional Sinhá Bandeira; Centro de Inclusão Social de Maria de Nazaré; Cozinha Comunitária etc.

Atualmente o município de João Pessoa apresenta um total de 93.121 famílias inscritas no CadÚnico, o que corresponde a mais de 50% das famílias do município (170.000 mil famílias), sendo 74.619 famílias com o cadastro atualizado nos últimos dois anos; 82.620 famílias com renda até meio salário mínimo; e 66.422 famílias com renda até meio salário mínimo com o cadastro atualizado, conforme relatório atualizado em 13 de outubro de 2018 da SAGI/MDS. A inscrição no CadÚnico, para os moradores de João Pessoa, pode ser realizada nos 11 Centros de Referência da Assistência Social/CRAS; nos 11 Centros de Referência da Cidadania/CRC e no Programa Bolsa Família. Sobre o Programa Bolsa Família (PBF) no município de João Pessoa/PB, os dados recentes da SAGI, afirma que o PBF beneficiou, no mês de agosto de 2018, **58.238 famílias**, representando uma cobertura de 117,2 % da estimativa de famílias pobres no município, número significativo, tendo em vista que João Pessoa é cidade com maior economia do Estado da Paraíba. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 180,41 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 10.506.451,00 no mês.

Para a realização do cadastro no PBF, é necessário, de acordo com o site da Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB, informações sobre,

- características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo);
 - composição familiar (número de componentes, existência de pessoas com deficiência);
 - identificação e documentação de cada componente da família;
 - qualificação escolar dos componentes da família;
 - qualificação profissional e situação no mercado de trabalho;
 - remuneração;
 - despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).
- Para se cadastrar no CadÚnico a família deve apresentar:
- RG ou Certidão de Nascimento de cada membro da família;
 - CPF ou Título de Eleitor do responsável pela família;
 - Carteira de Trabalho (mesmo que esteja em branco);
 - Hollerith ou comprovante de renda;
 - Comprovante de despesas (como aluguel, água, luz).
- Outros documentos poderão ser solicitados se necessário.
(PARAÍBA/SEDES, 2018).

Importante destacar que a inscrição no CadÚnico não garante a inclusão das famílias no PBF e nos demais programas sociais de transferência de renda e de governo, como: Benefício de Prestação Continuada – BPC; Tarifa Social de Energia Elétrica; Programa

Minha Casa Minha Vida; Carteira do Idoso; Aposentadoria para Pessoas de Baixa Renda; Telefone Popular; Isenção de Pagamento de Taxa de Inscrição em Concursos Públicos; Programas Cisternas; Água para Todos; Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação Ambiental); Bolsa Estiagem; Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais/Assistência Técnica e Extensão Rural; Programa Nacional de Reforma Agrária; Programa Nacional de Crédito Fundiário; Crédito Instalação; Carta Social; Serviços Assistenciais; Programa Brasil Alfabetizado; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); Identidade Jovem (ID Jovem); e o Exame Nacional do Ensino Médio– ENEM. Pois, após o cadastramento serão analisadas as informações declaradas e, a partir daí, inicia-se o processo de seleção obedecendo aos critérios de cada programa específico. Podem se cadastrar no CadÚnico as famílias que tenham renda mensal de até três salários mínimo por família. A inscrição no cadastro produz o Número de Identificação Social – NIS, o qual as famílias utilizarão para acessar benefícios da Assistência Social e outras políticas setoriais, embora, sozinho, não seja garantidor de acessos, dado não haver determinação legal que estabeleça o PBF como um direito afiançado pelo Estado.

Sobre o pagamento do Programa Bolsa Família, o quadro 02, expressa o quantitativo referente aos anos de 2016 a 2018, tanto no Estado da Paraíba como em João Pessoa.

Quadro 02- Pagamento do Bolsa Família referente aos meses de Janeiro de 2016/2017 e 2018. João Pessoa/PB.

2016			2017		2018	
ESTADO/ CIDADE	Paraíba	João Pessoa	Paraíba	João Pessoa	Paraíba	João Pessoa
Nº DE FAMÍLIAS	519.700	60.511	508.420	57.589	519.169	57.110
VALOR TOTAL	90.823.443,00	9.379.865,00	98.888.301,00	9.927.809,00	100.698.228,00	9.876.733,00

Fonte: MDS, 2018 (elaboração da autora).

Assim, é possível dizer que houve uma redução no total de famílias beneficiadas pelo PBF nos últimos anos no Estado da Paraíba, assim como no município do João Pessoa/PB, que apresentava 60.511 famílias chegando a 57.110, em 2018, o que pode ser resultado do chamado “pente fino” (cortes por questão “moral”) realizados no Governo Temer. Referente aos valores, os dados apontam que houve um aumento contínuo do valor total recebido a nível Paraíba e uma redução em João Pessoa, no valor de R\$ 51.076,00 entre os anos 2017-2018. Esse fato assinala o quanto é “instável” o número de famílias incluídas e os recursos disponíveis para as famílias do PBF. Um fato a destacar em relação aos dados da Paraíba é

que, mesmo com a redução de números de famílias beneficiárias, houve aumento no valor total gasto nesse período de 2016/2017 e 2018.

Por outro lado, os gastos com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- SCFV no mês de março foram de R\$ 140.500,00 em João Pessoa. Este é um serviço da Proteção Social Básica do SUAS que é ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias realizado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF- CRAS (MDS, 2018). Por sua vez, o quadro 03 aponta o piso básico fixo do CRAS/PAIF.

Quadro 03- Piso básico fixo- CRAS/PAIF, Julho de 2018- João Pessoa/PB.

Piso Básico Fixo - CRAS/PAIF - Referência: julho de 2018	
Quantidade de CRAS cofinanciados	11
Capacidade de atendimento de referência (famílias ano/NOB-SUAS)	11.000
Famílias referenciadas (ano/NOB-SUAS)	55.000
Valor de referência do mês	R\$ 132.000,00
Previsão de repasse anual	R\$ 1.584.000,00
Situação atual de pagamento	LIBERADO
Capacidade de atendimento real (famílias ano/NOB-SUAS)	11.000
Valor real do mês	R\$ 132.000,00
Quantidade de CRAS implantados (ativos no CadSuas)	12
Quantidade de CRAS em implantação	0

Fonte: MDS, 2018 (elaboração da autora).

O quadro revela que a capacidade de atendimento de referência das famílias é de 11.000 mil, porém apresenta um total de 55.000 mil famílias referenciadas em julho de 2018, quantitativo superior ao financiado. Esse resultado aponta para uma possível precarização do trabalho dos profissionais do serviço, inclusive dos próprios serviços no atendimento às famílias. No que se refere às condicionalidades, a capital da Paraíba apresenta no campo da educação os seguintes resultados, conforme quadro 04.

Quadro 04- Bolsa Família- Condicionalidade da Educação - Fevereiro e Março de 2018, João Pessoa/PB.

Estado/Cidade	Total de Alunos Beneficiários	Alunos acompanhados*		Cumpriram condicionalidade**	
		Quant.	%	Quant.	%
Paraíba	477.740	414.994	86,87%	405.628	97,74%
João Pessoa	58.495	41.186	70,41%	39.642	96,25%

Fonte: MDS, 2018 (elaboração da autora).

A análise dos dados, em nível de Paraíba, nos permite observar que, do total de 477.740 de alunos beneficiados pelo PBF, 414.994 são acompanhados, ou seja, 62.746 não são acompanhados; e 9.366 não cumpriram a condicionalidade. Referente a João Pessoa, o número de alunos que não são acompanhados é de 17.309 e os que não cumpriram as condicionalidades são em número de 1.544. Isto significa que há uma limitação no acompanhamento do PBF e no cumprimento das condicionalidades. O quadro abaixo apresenta informações complementares acerca das condicionalidades da saúde em João Pessoa e na Paraíba no ano de 2016¹⁹.

Quadro 05- Bolsa Família - Acompanhamento da Saúde- 2016, João Pessoa/PB.

Estado/Município	Famílias para acompanhamento	Total de famílias acompanhadas		Total de Crianças Perfil Saúde	Crianças acompanhadas				Gestantes acompanhadas		
		Quantidade	(%)		Quantidade	(%)	Vacinação em dia	% de crianças com vacinação em dia	Quantidade	Total de gestantes com pré-natal em dia	% com pré-natal em dia
Paraíba	442.078	347.418	78,59	246.749	191.201	77,49	183.986	99,44	13.487	13.702	99,86
João Pessoa	52.512	43.170	82,21	560	23.818	69,82	391	77,49	1.596	49	100,00

Fonte: MDS, 2018 (construção da autora)

Os dados de 2016 apresentam um total de 43.170 mil famílias acompanhadas pela equipe de Saúde, em 2018. Esse total sobe para 48.663 famílias, segundo a SAGI/MDS. Assim, na atualidade (2018), o município possui um acompanhamento da agenda de saúde muito bom, acima da média nacional. Para manter esse desempenho, a equipe da gestão municipal do PBF pode realizar ações de orientações às famílias e o desenvolvimento do trabalho intersetorial. As informações de descumprimento das condicionalidades de saúde e de situação nutricional das famílias devem servir de base para a articulação intersetorial entre educação, assistência social e saúde, para que atuem de forma integrada na superação de eventuais vulnerabilidades enfrentadas pelas famílias.

¹⁹ O MDS não apresenta dados referentes ao ano de 2018.

Em concordância com Lavinas (2017), o governo não deve se preocupar apenas em garantir mensalmente uma renda mínima às essas famílias por meio do PBF, e sim, garantir renda gerada pelo trabalho e serviços públicos de qualidade, isso sim, possibilitaria a garantia da proteção social estatal, proteção está que se expressam na política de educação, saúde, assistência social, habitação, saneamento, dentre outras.

Contudo, o próximo capítulo apresenta o perfil dos entrevistados no município de João Pessoa/, assim como aborda os desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e o Serviço de Proteção Social Básica (CRAS), apontando o quanto é importante a efetiva atuação deste serviço nos territórios de abrangência para a garantia da proteção social, e o quanto é frágil no município de João Pessoa, revelando o desafio na garantia de direitos. E ainda traz elementos que contribuem para a compreensão de como as famílias se sentem protegidas.

CAPÍTULO 4. OS SENTIDOS DA PROTEÇÃO SOCIAL A PARTIR DOS BENEFICIÁRIOS DO PBF EM JOÃO PESSOA.

As políticas públicas de transferência de renda integram as políticas de proteção social e combate à pobreza em diferentes países do mundo. No Brasil, os Programas de Transferência de Renda vêm sofrendo impactos e alterações nos últimos anos. O Programa Bolsa Família, por exemplo, é tido como um dos Programas mais importantes do governo federal brasileiro, pois se compromete com o enfrentamento à extrema pobreza e às questões alimentares de milhões de famílias brasileiras.

Além do PBF, existem outros programas de governo direcionados para a segurança alimentar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)²⁰, criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2/7/2003, possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar; o Programa Fomento Rural, criado pela Lei 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto 9.221/2017, que combina duas ações: o acompanhamento social e produtivo e a transferência direta de recursos financeiros não-reembolsáveis às famílias para investimento em projeto produtivo, no valor de R\$ 2,4 mil ou R\$ 3 mil; e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regido pela Lei nº 11.947, de 16/6/2009 e por Resoluções do FNDE, que atende os alunos de toda a rede pública da educação básica. Este último destaca-se por incentivar o aprimoramento dos hábitos alimentares; a melhoria das condições nutricionais e da capacidade de aprendizagem; assim como a redução dos índices de repetência e evasão escolar (MDS, 2018).

Este capítulo pretende discutir o Programa Bolsa Família enquanto acesso a proteção social pela segurança de renda às famílias beneficiárias na cidade de João Pessoa/PB, a partir da perspectiva de seus beneficiários. Para tanto, fez-se necessário conhecer o perfil das famílias atendidas pelo Programa, a relação entre os serviços socioassistenciais, em especial pelos CRAS e o Programa Bolsa Família. E, por fim, apontar os sentidos da proteção social para os beneficiários do PBF, visto que este possibilita, mesmo que minimamente, o desenvolvimento familiar que vai desde a compra de medicamento, gás, pagamento de conta de água e energia, material escolar, transporte, dentre outros, principalmente na aquisição de

²⁰Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. (MDS, 2018).

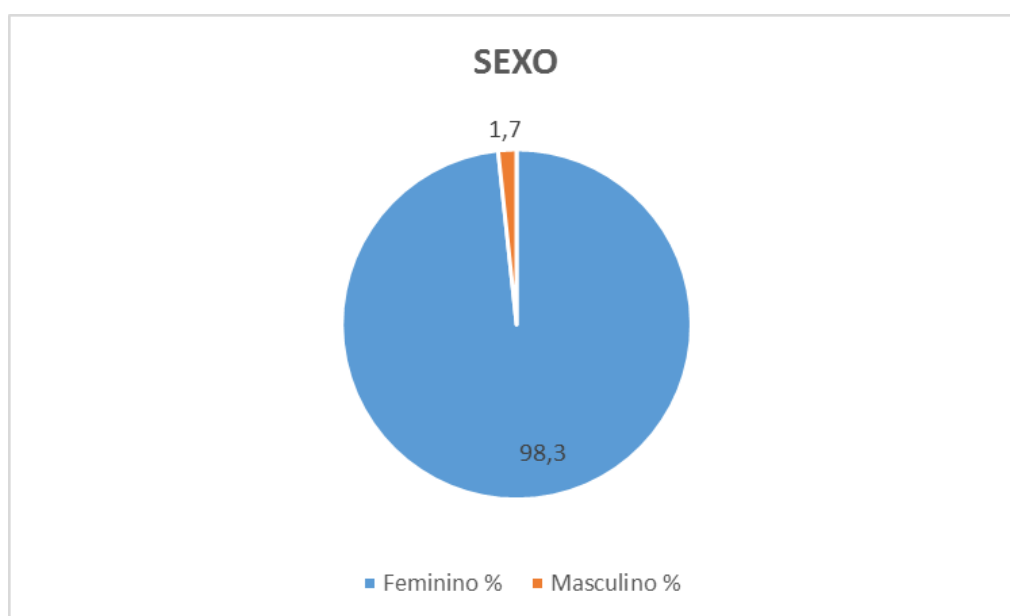
alimentos (90,1%), garantindo assim, certa segurança de renda aos entrevistados no município de João Pessoa/PB, conforme aponta a pesquisa NEPPS (2016).

4.1 Caracterização dos beneficiários do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família no município de João Pessoa/PB

O Estudo da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias no Estado da Paraíba, iniciado pelo NEPPS/PPGGS/UFPB, em 2014/2016, nos possibilita uma aproximação com a realidade do território de João Pessoa/PB. Para tanto, faz-se necessário expor mais detalhadamente as características (perfil) principais das famílias atendidas pelo PBF, pois se sabe de antemão a importância de conhecer as famílias para a formulação de políticas públicas, assim como para avaliação e monitoramento.

Para traçar o perfil das 545 famílias beneficiárias do PBF em João Pessoa/PB (97,8% é da área urbana), utilizou-se variáveis relativas a aspectos de ordem individual como gênero, faixa etária e escolaridade. Como é sabido, o PBF visa atender a família e transfere renda diretamente às famílias por meio de um titular, que na maioria dos casos, são as mulheres. Em consonância, a pesquisa revela que 98,3% dos entrevistados são mulheres, conforme o Gráfico 01.

Gráfico 01- Sexo dos entrevistados. João Pessoa/Paraíba, 2016.



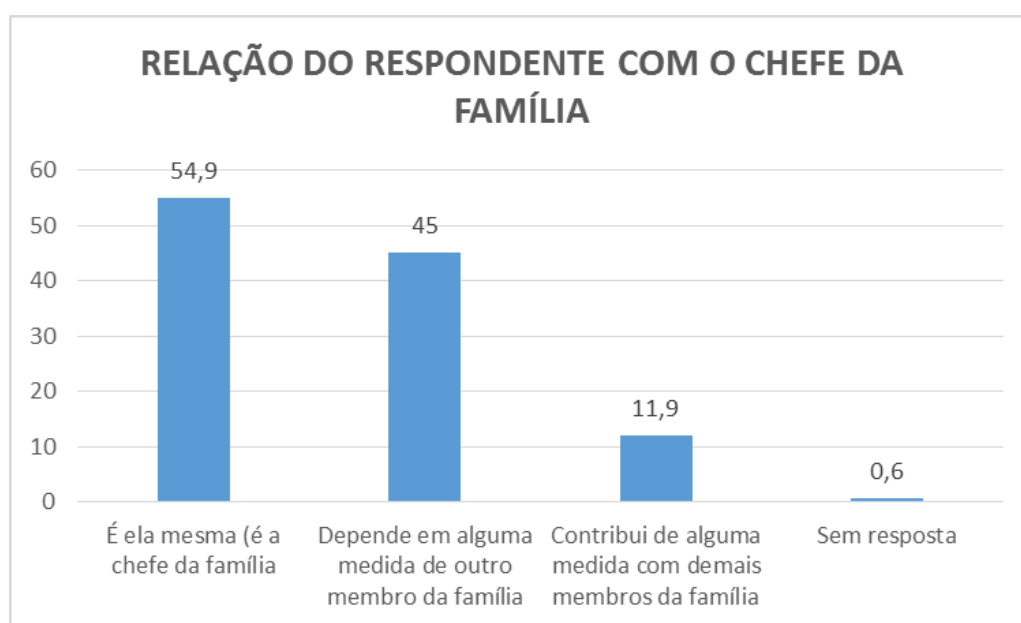
Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

É percebida a centralidade e a maior presença da mulher/mãe no cuidado do lar, onde "vários programas sociais começaram a considerar a mãe como a figura essencial até para o recebimento do bolsa" (SARTORI, 2012, p. 221). Assim, esse percentual origina-se das raízes históricas do papel da mulher no cuidar da casa, dos filhos etc. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2011, no nordeste, o número de famílias lideradas por donas de casa – mulheres que não trabalham ou procuram emprego – foi de 48,9%.

Cabe indagar, portanto, qual é a contribuição real das transferências de renda monetárias a uma maior autonomia de gênero, considerando as características das mulheres que vivem nos estratos mais pobres da população, com registros de taxas de atividade muito baixas, escolaridade incompleta e insuficiente, prevalência de famílias monoparentais com chefia feminina, que acabam por enfrentar sozinhos os desafios de atender a todas as demandas familiares por bem-estar. (LAVINAS, COUBO, VEIGA, 2012, p. 3).

Sem dúvida, essa cultura embala-se nas relações patriarcais e machistas que estão presentes na região, além de questões como pouca escolaridade, falta de ofertas de trabalho e oportunidades, ausência de qualificação profissional para áreas afins, falta de experiência profissional, dentre outras. E mesmo as mulheres que trabalham fora, muitas vezes, possuem dupla jornada de trabalho. No que se refere à relação do respondente com a chefia da família, o gráfico 02 aponta:

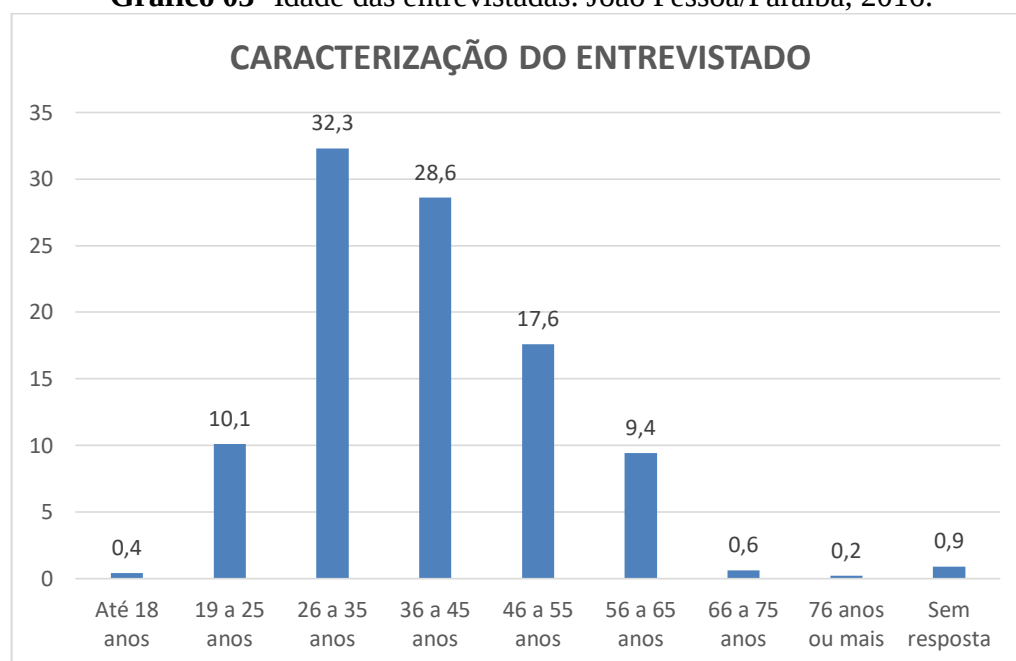
Gráfico 02- Relação do respondente com o chefe da família. João Pessoa/Paraíba, 2016.



Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

A análise desses dados evidencia a predominância de 54,9% das (os) entrevistadas (os) serem a (o) chefe da família, enquanto que, um número também muito significativo de 45% depende em alguma medida de outro membro da família e 11,9% afirmam que contribuem em alguma medida com demais membros da família. Este resultado nos faz indagar se esses 54,9% são dependentes exclusivamente do Programa Bolsa Família e demais benefícios do governo, ao fazermos relação com o gráfico 05 sobre a situação de desemprego desse público entrevistado. É sabido que o PBF possibilitou a inúmeras mulheres o papel de governança do lar. Vale destacar que o conceito família apresentado no gráfico refere-se à “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (Lei Nº 10.836). O próximo gráfico apresenta a idade das (os) entrevistadas (os).

Gráfico 03- Idade das entrevistadas. João Pessoa/Paraíba, 2016.



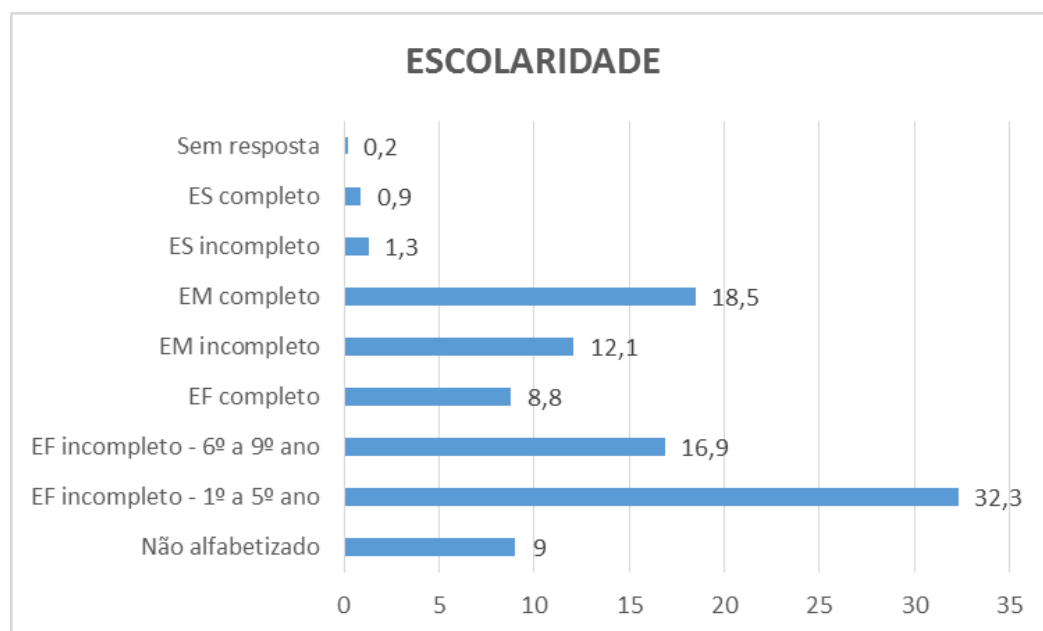
Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

A leitura estatística desses resultados permite observar que o maior percentual (32,3%) de entrevistadas (os) tem idade de 26 a 35 anos; 28,6% estão na faixa de 36 a 45 anos; e 17,6% têm idade entre 46 e 55, sendo esses três os maiores percentuais. Mas, ainda há um número significativo que são as (os) entrevistadas (os) de 19 a 25 anos com 10,1% do total. Os dados apontam o quanto são jovens, e que, mesmo com tal idade, esses indivíduos apresentam precários níveis de escolaridade e trabalho, revelando o quanto demandam do

PBF e, conseqüentemente, da proteção social não contributiva, não apenas enquanto fonte de renda, mas em seu sentido mais amplo, por meio dos serviços socioassistenciais.

Nestes domicílios, nota-se que os maiores percentuais de entrevistadas (os) são de pessoas em idade produtiva (19 a 65 anos) para o trabalho formal em relação àquelas em idade improdutiva (zero a 18 anos), revelando o quão é excludente o mercado de trabalho regional (relacionado com o gráfico referente ao desemprego). No que se refere à escolaridade dos entrevistados, o gráfico abaixo assinala:

Gráfico 04- Escolaridade dos entrevistados. João Pessoa/Paraíba, 2016.



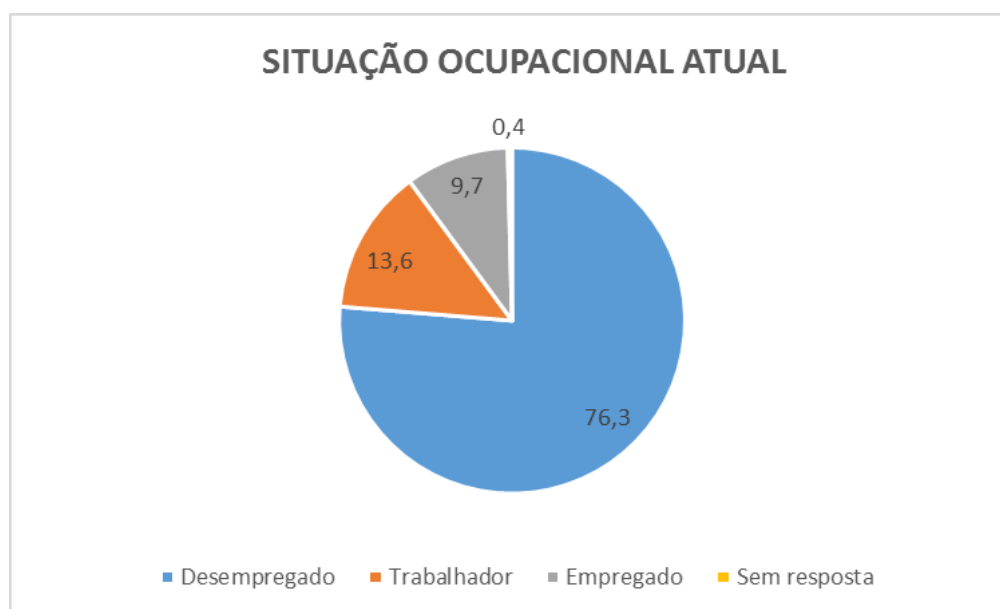
Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Observa-se que, no tocante à escolaridade, 32,3% das (os) entrevistadas (os) possuem o Ensino Fundamental Incompleto - E.F. (1º ao 5º ano); 16,9% apresentam E. F. incompleto (6º ao 9º ano); 18,5% têm Ensino Médio – E. M. completo; 12,1%, E. M. incompleto; 9% não são alfabetizadas (os); 8,8% completaram o Ensino Fundamental; 1,3% têm Ensino Superior – E. S. Incompleto e 0,9% têm o E. S. completo. O resultado comprova que o maior percentual das (os) entrevistadas (os) está no E. F. incompleto (1º ao 5º ano), logo, estas (ES) são eliminadas (os) e/ou não se enquadram no perfil desejável de boa parte dos empregos oferecidos no mercado de trabalho formal, tendo em vista que a exigência mínima na boa parte das vagas para empregos exigem o Ensino Médio completo, pois "Com baixo grau de instrução, tal quadro se acirra com a atual situação do mercado de trabalho; mais exigente, afunilado e discriminatório" (SARTORI, 2012, p. 224).

Para ampliar a qualificação para o mercado de trabalho, as famílias beneficiárias do PBF são “atendidas” ou “encaminhadas” para os serviços e/ou programas de geração de emprego e renda oferecidos, prioritariamente, às famílias atendidas pelo PBF. Como afirma o MDS/2018, são exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Com a ineficiência de tais serviços, as famílias permanecem desprotegidas e, por muitas vezes, totalmente dependentes do benefício. O que não deveria ocorrer, pois o Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação; cumprimento das condicionalidades, o que deveria contribuir para que as famílias conseguissem superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. O gráfico 05 trata da situação ocupacional atual das famílias.

Gráfico 05- Situação ocupacional atual. João Pessoa/Paraíba, 2016.

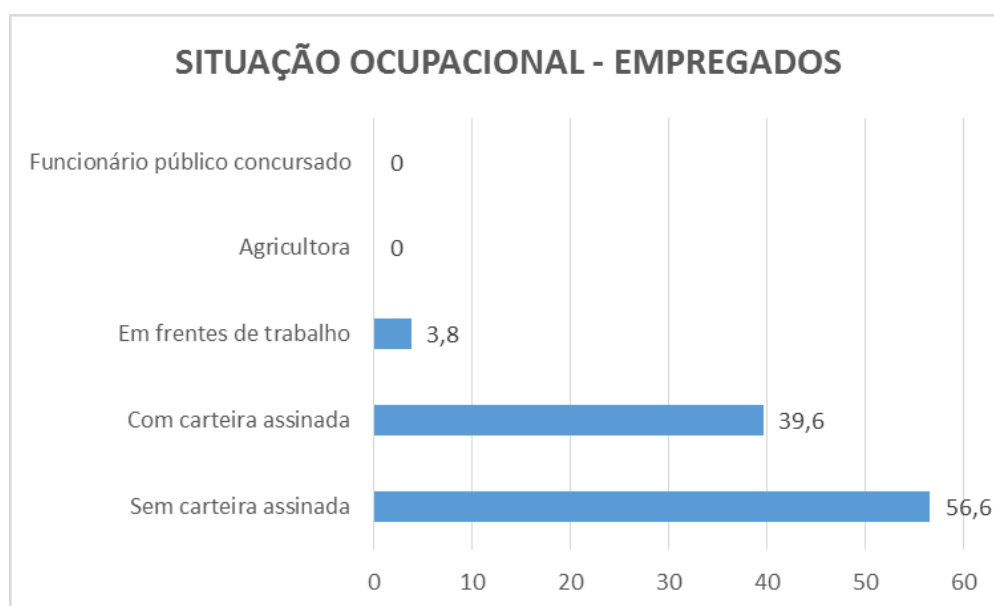


Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Quando perguntadas (os) sobre sua situação ocupacional, 76,3% das (os) entrevistadas (os) afirmaram estar desempregadas (os); 13,6%, trabalhando; e 9,7% responderam que estavam empregadas (os). Este resultado possibilita analisar que o perfil das (os) entrevistadas (os), em sua maioria, não se enquadra no trabalho formal, devido à baixa escolaridade, o tempo necessário e/ou dedicado ao lar, a exigência de pessoas qualificadas

para o trabalho etc. Todavia, o número de desempregadas (os) é alarmante. Isto significa certa dependência do benefício Bolsa Família e obrigatoriamente, dos serviços da assistência social, saúde e educação. Nesse contexto, a pesquisa NEPPS/2016 aponta o vínculo com o trabalho, no que tange a ocupação dos beneficiários: 73,8% das (os) entrevistadas (os) estão sem ocupação/não trabalha/do lar/aposentado. As. (Os) demais têm as seguintes ocupações: auxiliar de limpeza/serviços gerais (1,1%); trabalhador (a) doméstico (a) (0,9%); vendedor (a), ambulante (2,4%); diarista/faxineira (6,6%); desempregados (3,7%); manicure (1,5%) etc. Então, nota-se a predominância do trabalho do lar. O gráfico 06 aponta a situação ocupacional das pessoas empregadas:

Gráfico 06- Situação ocupacional atual- empregados. João Pessoa/Paraíba, 2016.

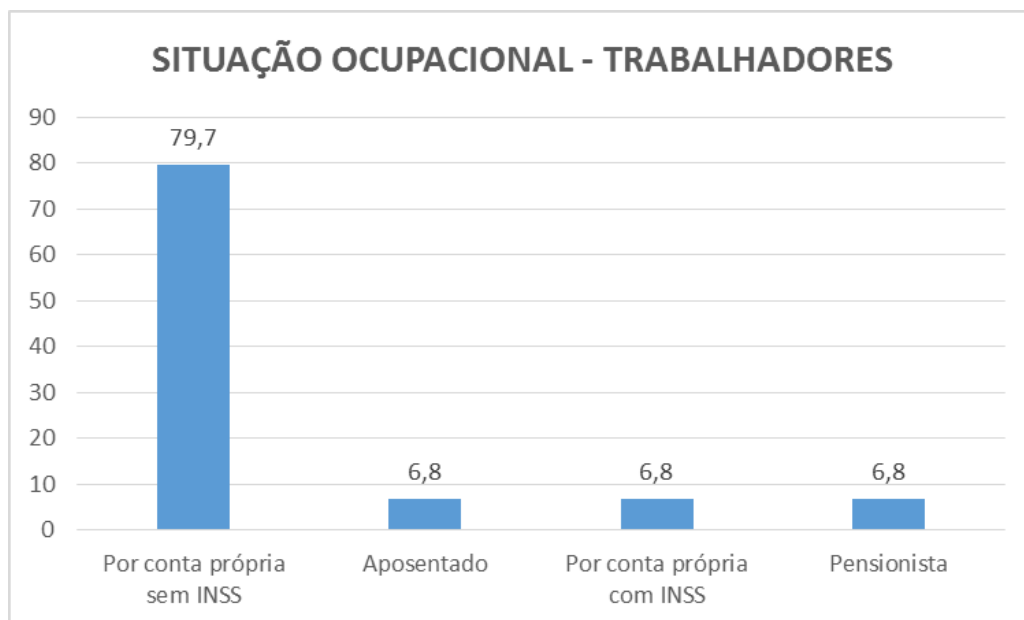


Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Conforme observado entre os respondentes com alguma ocupação, 56,6% têm empregos sem carteira assinada, estando em trabalhos informais/precarizados; 39,6% apresentam empregos com carteira assinada; 3,8% estão em frentes de trabalho, 0% na agricultura e 0% funcionário público concursado. O percentual de empregos com carteira assinada torna-se um dado interessante quando se considera que, mesmo com um emprego formal, não se garante uma renda mensal *per capita* digna ao ser humano, mantendo a família na situação de pobreza e, de certa forma, dependente do PBF. Lembrando que o benefício é concedido a partir da análise da renda familiar *per capita* da família, que é a soma da renda de todos os membros da família dividida pelo número de membros. Assim, Barbosa e Corseuil

(2011) ponderam uma possível influência do PBF em relação ao trabalho informal, tendo em vista que o trabalho informal – assim como a remuneração oriunda deste – pode "passar despercebido" pelo monitoramento do Programa, diferente da remuneração com carteira assinada, o que facilitaria a permanência no perfil de beneficiário. No referente à situação ocupacional atual dos respondentes trabalhadores, o gráfico 07 aponta:

Gráfico 07- Situação ocupacional atual - Trabalhadores. João Pessoa/Paraíba, 2016.



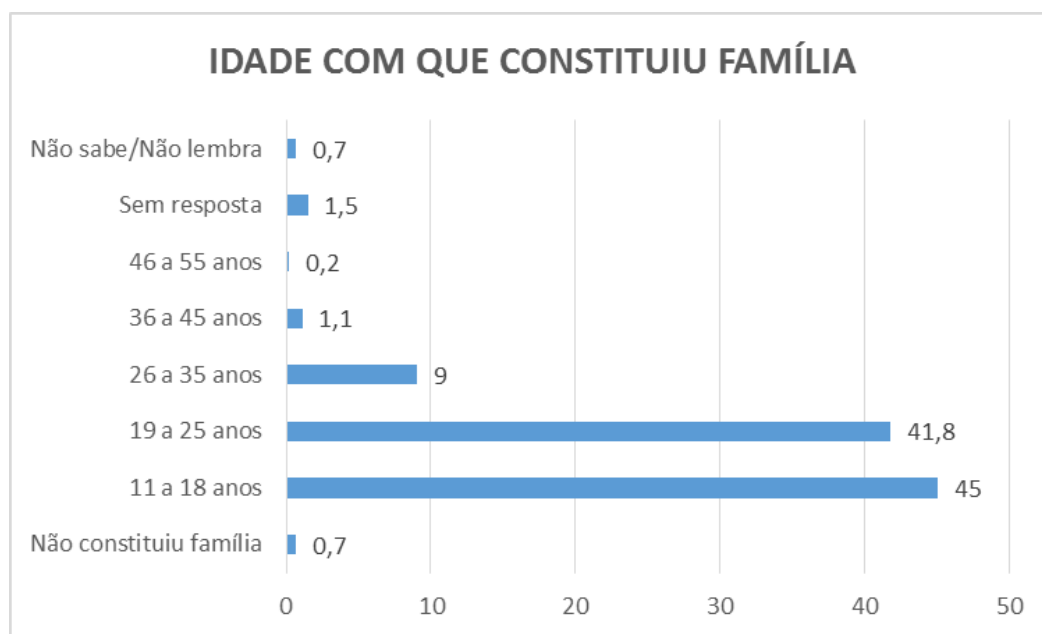
Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Conforme se pode vislumbrar neste Gráfico 07, na situação ocupacional das (os) trabalhadoras (os) se encontram elementos como: contribuição ao INSS, aposentadoria e pensionista. Ou seja, esse item apresenta trabalhadores informais ativos e trabalhadores não ativos. Sendo assim, 79,7% das (o) entrevistadas (os) trabalham por conta própria sem INSS, logo, sem garantias de aposentadoria por tempo de trabalho, fadados ao Benefício de Prestação Continua-BPC com suas limitações e condicionalidades, 6,8% são aposentados, 6,8% trabalham por conta própria e contribuem com o INSS e 6,8% são pensionistas. Quando perguntado se outro membro da família tem atividade complementar ao trabalho, foi afirmado que 58,8% não têm atividade complementar; 35,7% têm atividade; 4,2% optaram pela opção sem resposta e 6,3% afirmaram que não se aplica. Das famílias entrevistadas, 79% informaram que não recebem ajuda financeira de outra pessoa da família para manutenção da casa. Esse ato reflete que nem todos que tem atividade complementar conseguem ajudar na manutenção da família.

Nota-se o maior percentual para os trabalhadores que não contribuem por conta própria com o INSS. Dessa forma, os trabalhadores flexíveis parecem não possuir garantias de proteção social para o trabalho e aposentadoria por tempo de serviço.

Quanto à constituição de família, o Gráfico 08 aponta a idade com que os entrevistados constituem família:

Gráfico 08- Idade com que constituiu família. João Pessoa/Paraíba, 2016.



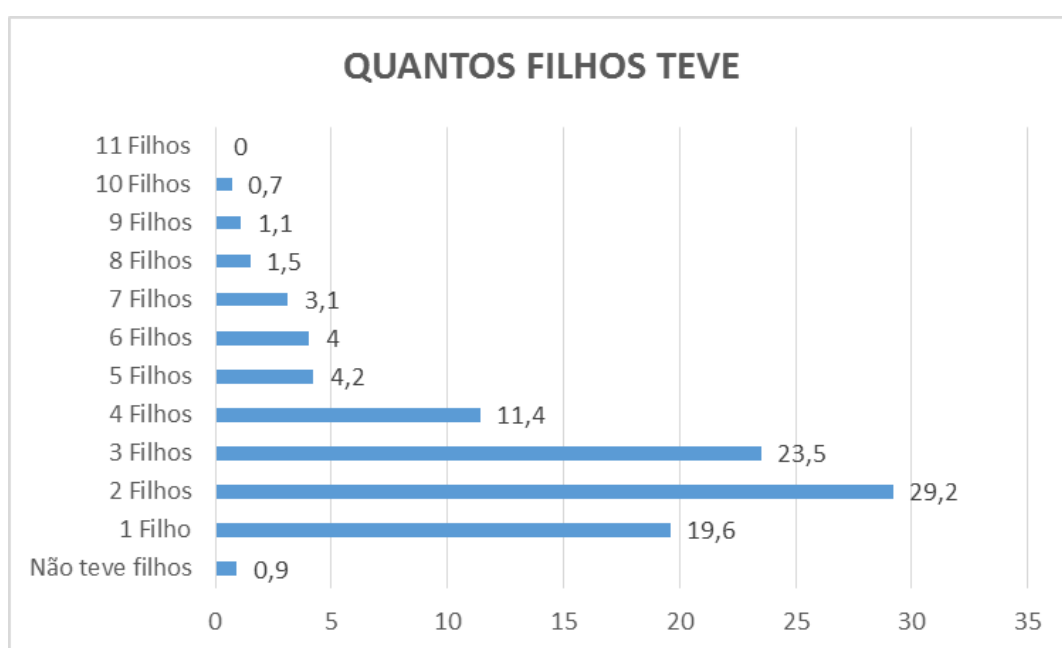
Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Os dados revelam que 45% das (os) entrevistadas (os) constituíram família na idade de 11 a 18 anos, na fase entre a infância, adolescência e início da juventude, o que talvez explique que a maioria dessas entrevistadas (os) possui Ensino Fundamental incompleto. O gráfico também revela apesar do direito à constituição de família se encontrar fundamentado nos preceitos jurídico-constitucionais – que são pautados no respeito à liberdade de constituição, na convivência e dissolução, na auto-responsabilidade, na igualdade irrestrita de direitos, na igualdade entre irmãos biológicos e adotivos, no respeito a seus direitos fundamentais, no forte sentimento de solidariedade recíproca entre outros (MOTA; ROCHA; MOTA, 2011) –, não aprovam relação com pessoas menores de 14 anos.

Neste sentido, os dados da pesquisa apontam o quanto é precoce a constituição familiar para as famílias pobres. Apesar da pesquisa não assinalar para questões acerca de violência sexual, faz-se necessário enfatizar que o Código Penal, em seu art. 217-A, afirma: "Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com menor de 14 (catorze) anos se

configura como estupro de vulnerável, independência do consentimento da criança, ou adolescente ou de sua família”. Em continuidade, 41,8% constituíram família com idade entre 19 e 25 anos; 9%, com idade entre 26 e 35 anos; 1,1%, na faixa dos 36 a 45 anos; 0,2%, entre 46 e 55 anos; 1,5 sem resposta; 0,7% não sabem ou não lembra e 0,7% não constituíram família. O fato de existir este último percentual, mostra o quanto este indivíduo desconhece a variedade e as definições de famílias. Quanto ao número de filhos, o gráfico 09 apresenta:

Gráfico 09- Número de filhos. João Pessoa/Paraíba, 2016.

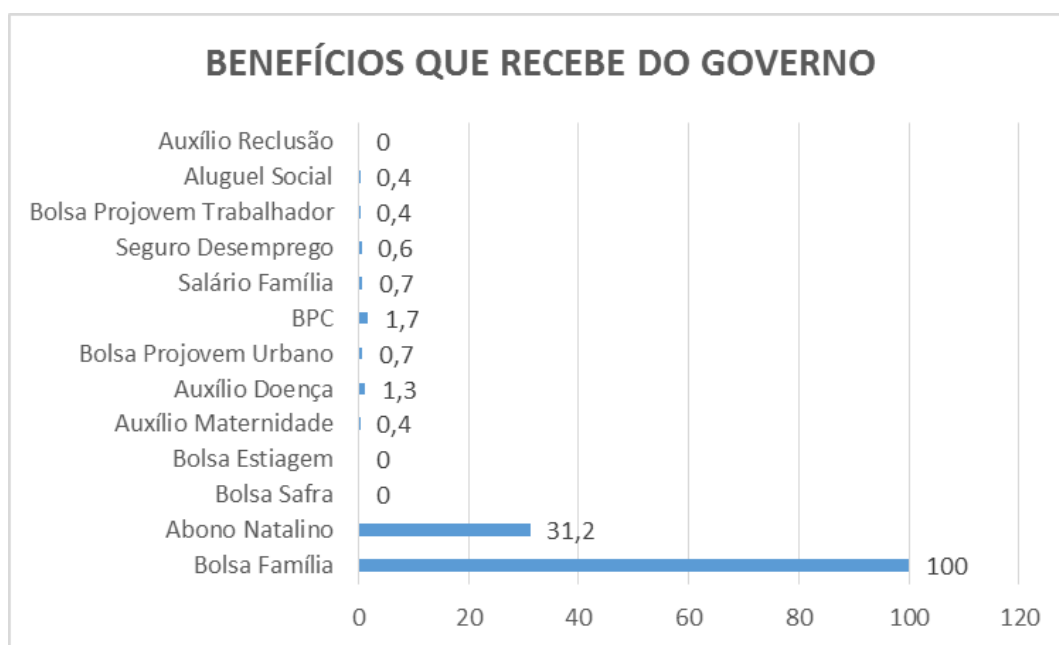


Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Os resultados revelam que a média de filhos por entrevistadas (os) está entre um e quatro filhos, tendo a maior prevalência dois filhos (29,2%). Depois, três filhos, com 23,5%; um filho, com 19,6%; e quatro filhos com 11,4%. O gráfico ainda apresenta um percentual curioso, onde 0,9% afirmam não ter filhos, então, isso significa que tais respondentes são membros da família, porém não são chefes ou não recebem diretamente o benefício Bolsa Família, tendo em vista que um dos critérios do Programa é de ter filhos ou, se recebe o benefício, se enquadra em família em situação de extrema pobreza. Isso porque ter filhos não se configura como obrigação para a obtenção do benefício do PBF. Famílias em situação de extrema pobreza (com renda *per capita* de até R\$ 85,00) têm direito ao benefício, mesmo que não tenham filhos. Outra questão a ser abordada é que o gráfico não reproduz a ideia de que “pobres fazem muitos filhos para ganhar mais dinheiro do bolsa família”, pois os percentuais de cinco filhos a dez filhos são os mais baixos.

Ainda sobre a pesquisa NEPPS, foi perguntado aos entrevistados se algum dos filhos teve que interromper os estudos, ao que 72,1% informaram que não; 25,3% disseram que sim; 1,8% não se aplicam; e 0,7% não responderam. E, quando perguntado o porquê da interrupção dos estudos, 39,1% afirmaram que foi devido à necessidade de trabalhar; 13,8%, por dificuldade de aprendizagem; 14,5%, por problemas de saúde; 8,7% por não gostarem de estudar, não terem interesse; 9,4% saíram de casa/mudança; 3,6% engravidaram; 2,9%, por terem sofrido ameaça na escola etc. O fato dos 39,1% terem desistido de estudar devido à necessidade de trabalhar é algo preocupante, tendo em vista que o PBF visa também, mesmo que de forma indireta, erradicar o trabalho infantil possibilitando às famílias suprirem suas necessidades por via da transferência direta de renda. O gráfico 10 apresenta os benefícios que os beneficiários recebem do Governo.

Gráfico 10- Sobre os benefícios que recebem do Governo. João Pessoa/Paraíba, 2016.

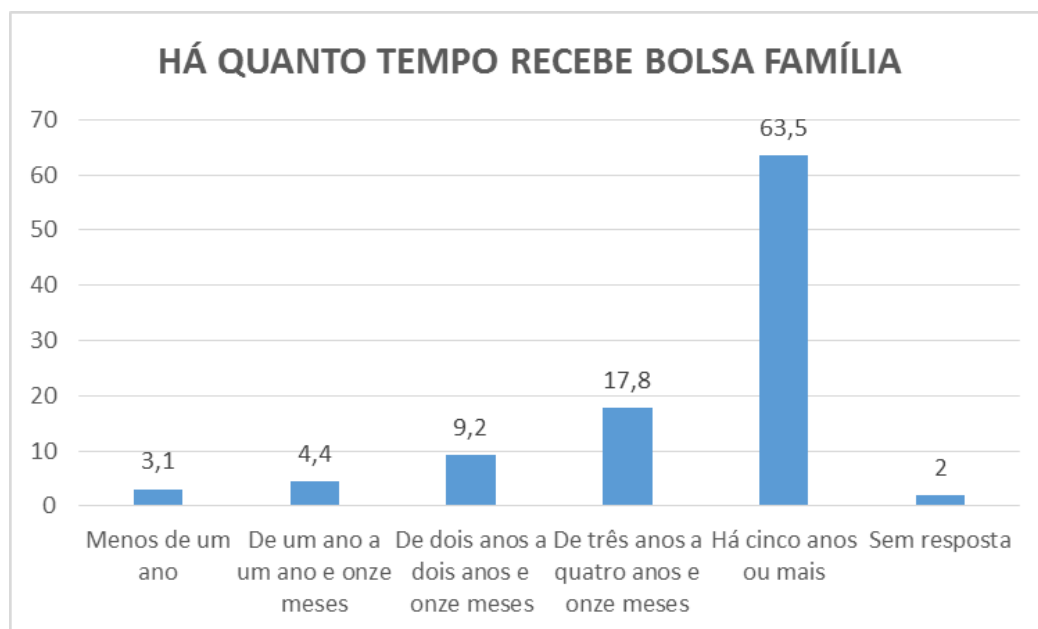


Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

A leitura desses dados aponta que 100% recebem o Bolsa Família; 31,2%, o abono natalino, 0%, o bolsa safra; e 0%, o bolsa estiagem; 0,4%, o auxílio maternidade; 1,3%, o auxílio doença; 0,7%, o Bolsa Projovem Urbano. Quando perguntado aos entrevistados se já haviam recebido algum desses benefícios, os mais citados foram: auxílio funeral, auxílio aluguel, material de trabalho, vestuário, transporte, auxílio enxoval, cesta básica e documentos; 81% afirmaram que não receberam nenhum desses benefícios. Quando perguntado aos 19% que recebem alguns desses benefícios a importância de tal recurso para

sua vida, informaram que “ajuda na alimentação, pois não havia o que comer”; “ajuda a diminuir as despesas”; “foi importante, pois sem documento ninguém existe” etc. No que refere ao tempo que recebe o Programa Bolsa Família, o Gráfico 11 afirma que:

Gráfico 11- Sobre o tempo que recebe o Programa Bolsa Família. João Pessoa/Paraíba, 2016.



Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Quando perguntado aos entrevistados há quanto tempo recebem o bolsa família, 63,5% afirmaram que há cinco anos ou mais; 17,8% informaram que de três a quatro anos e 11 meses; 9,2%, de dois anos a dois anos e 11 meses; 4,4%, de um ano a um ano e 11 meses; e 3,1%, menos de um ano. A duração de cinco anos de recebimento do benefício aponta para várias questões: possibilita a ideia de estabilidade às famílias; a “efetividade” das condicionalidades por parte dos beneficiários; o não acompanhamento das condicionalidades por parte dos serviços de educação, saúde e assistência social; a permanência dessas famílias na situação de pobreza (conforme a exigência de renda mínima para o recebimento do benefício), consequentemente, desemprego e informalidade, dentre outras questões.

No entanto, o próximo item irá abordar os desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e o Serviço de Proteção Social Básica (CRAS), apontando o quanto é importante a efetivação atual deste serviço em seu território de abrangência para a garantia da proteção social, e o quanto é frágil no município de João Pessoa/PB, revelando o desafio na garantia de direitos. Traz também elementos que contribuem para a compreensão de como as famílias se sentem protegidas.

4.2 Desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e o Serviço de Proteção Social Básica (CRAS)

A despeito das especificidades brasileiras, os sistemas de proteção social são implementados por meio de ações compensatórias para aqueles impossibilitados de prover o seu sustento. No âmbito não contributivo, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) afirma que a proteção social deve afiançar: segurança de sobrevivência de rendimento e autonomia, segurança de acolhida, segurança de convívio de vivência familiar. É a PNAS (2004) que vincula o campo da Política de Assistência Social à proteção social, na medida em que é regulada pela Constituição Federal de 1988 como política de seguridade social. Assim, “a inserção na seguridade social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (BRASIL, 2004, p. 25).

Nesse quesito, Sposati (2007) afirma que a concepção de proteção social traz à necessidade de se trabalhar no âmbito da assistência social a dimensão preventiva, pois compreende-se que a proteção social de que se fala na política de assistência social é para indivíduos em plena dependência, é uma proteção à sobrevivência. Porém, é preciso assegurar que todos tenham “[...] direito à sobrevivência como valor da vida humana. Por isto, uma das seguranças básicas que a política de assistência social propõe é a segurança de sobrevivência, o que supõe um rendimento básico para todos afiançados fora da relação de trabalho”. (SPOSATI, 2007, p. 18). No entanto,

A Assistência Social não pode ser entendida ou definida como política de proteção social aos pobres. Esta perspectiva levaria a entendê-la como um ramado da política pública com função primordialmente mais ideológica do que resolutiva. A pobreza, e por conseqüência o estatuto de pobre, resulta de um modelo socioeconômico estrutural e nenhuma política social tem resolutividade sobre ele. Resolver pobreza supõe redistribuição em salários, meios, acessos, representação, participação. (SPOSATI, 2007, p. 19).

A proteção social no Brasil apresenta algumas particularidades que merecem ser destacadas por ter a: Assistência Social, como política de direitos, que opera através de serviços e benefícios; pelo caráter federalista nos três níveis de gestão: federal, estadual e municipal; por ser operada através do SUAS – Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS-2005); por combinar o processo de gestão com sistemas de participação e

controle social; e por ter um modelo pactuado de gestão através de comissões intergestores, dentre outras. No entanto, o acesso aos direitos sociais no Brasil seguiu a lógica dos direitos trabalhistas com vistas às contrapartidas, que no caso da assistência social ocorrem pelo acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social (COUTO, 2007).

Outras características que dão certa singularidade à proteção social no campo da assistência social são:

- **mesclar benefícios e serviços**, o que supõe uma rede hierarquizada de serviços organizada por níveis de proteção social; além de modalidades diferenciadas de benefícios; e da perspectiva de vincular beneficiários a serviços permitindo a completude do processo protetivo;
- **atuar de forma intersetorial** entre sistemas com políticas como segurança alimentar e nutricional, educação e saúde vinculando acessos aos beneficiários e usuários das redes de serviços de cada política;
- **engajar-se no esforço intersetorial de desenvolvimento social** e através dele partilhar das metas de enfrentamento de desigualdades sociais, econômicas, regionais e nelas do enfrentamento da pobreza. (SPOSATI, 2009, p. 28).

Por sua vez, a PNAS (2004) apresenta três funções da proteção social com vistas a desenvolver ações preventivas e protetivas, de modo que não ocorra a desproteção, para tanto: a proteção social básica e especial, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos. Essa proteção social regida pela política de assistência social corresponde ao modelo não contributivo, ou seja, o indivíduo não paga para obter tais serviços, o recurso é custeado pelo financiamento público e arrecadado via taxas e impostos. Então, a contribuição se dá de modo corriqueiro, por meio de compras de produtos, dentre outros. Todavia, mesmo a não exigência de contribuição financeira para acesso aos serviços do campo da política de assistência social, exige a comprovação ou "atestado" de pobreza, pois

[...] entendemos que a Constituição brasileira ao estabelecer o direito à seguridade determina que não deve ser necessário a um brasileiro primeiro mostrar que não tem renda para depois ter acesso a um serviço público. Este modo de gestão do serviço público seria vexatório por exigir que ele se mostre como necessitado e assim, é negador da cidadania, ou do direito de todo brasileiro ser incluído no serviço a partir de sua necessidade. (SPOSATI, 2009, p. 8).

Na linha de pensamento da autora, na efetivação dessa política, o indivíduo necessita comprovar sua condição de necessitado na maioria dos casos, seja por meio de comprovante

de renda, pela visita domiciliar dos profissionais dos serviços socioassistenciais; numa espécie de teste de meios, deixando-o na condição de não-cidadão. Esse fato apresenta a contradição da Política de Assistência Social da forma como é concebida e efetivada, pois o modelo de proteção social não contributivo é assentado nos princípios da universalidade; matricialidade familiar; territorialização, descentralização compartilhada e regionalização.

No entanto, nem todos os indivíduos ausentes do mercado de trabalho formal se encaixam nas formas de proteção social à brasileira, pois, para ser inserido nos programas de transferência de renda, benefícios e serviços, é preciso estar de acordo com o corte de renda mínimo de cada Programa ou estar na extrema pobreza. Em concordância, Sposati (2013, p. 658) afirma que “a assistência social tem operado de modo seletivo, aplicando teste de meios àqueles que demandam sua atenção”. Assim,

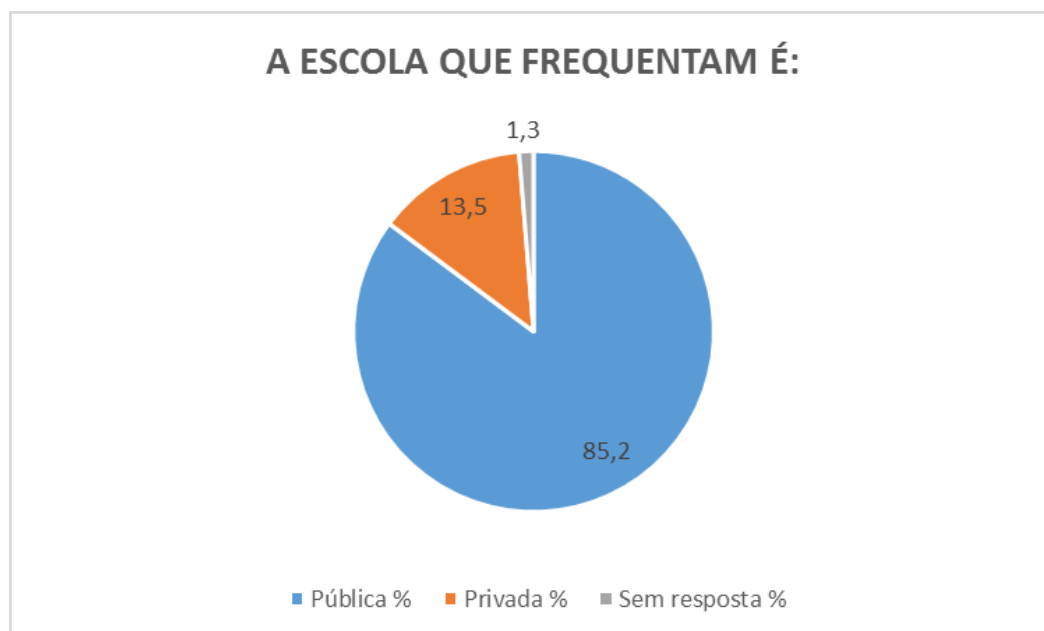
O dilema é que órgãos ainda usam a referência à focalização como critério para aprovar financiamentos de programas e projetos. O tema focalizado também adquire o contra sentido a universal. Ao ser focalizado não seria universal, isto é, não seria para todos. Ocorre que a CF88 diz claramente que a proteção social no caso de assistência social é para todos que dela necessitarem. Enquanto a educação e a saúde como políticas universais partem do pressuposto de um objetivo a atingir - a educação para todos, saúde como completo bem estar de todos - como bens públicos sociais, não se tem a mesma leitura da proteção social. (SPOSATI, 2009, p. 9).

Mesmo estando para quem dela necessitar, estima-se que seus usuários não criem certa dependência, ou seja, não os utilizem por longos prazos, mas que logo possa ser superada sua situação de pobreza pelo trabalho. Por outro lado, as ofertas de trabalho são precárias e escassas, não dando garantia ao trabalhador de estabilidade, com isto, os benefícios de transferência de renda passam a ser uma possibilidade de “segurança” de renda, mesmo que o benefício, como no caso do Bolsa Família, não se configure enquanto um direito constitucional. Isso só comprova que “o modelo brasileiro de proteção social não partiu do reconhecimento universal enquanto direito de todos os trabalhadores; sua lógica seletiva foi incluindo paulatinamente segmentos da força de trabalho ativa” (SPOSATI, 2013, p. 661).

Por sua vez, Sposati (2013) traz alguns elementos importantes no que tange a proteção social brasileira: 1. A proteção social sobre responsabilidade do mix estatal e privado, fato que fragiliza, pois quanto mais no campo público ou estatal a proteção social se colocar, mais haverá possibilidade de confronto social; 2. Estratégias de gestão diversionistas fazendo com que a responsabilidade do Estado não se consolide; 3. Introdução de

procedimentos de incentivo para que o indivíduo seja autônomo e independente do Estado, sendo ele o provedor de sua proteção; 4. Gestão da proteção social sem conhecimento das demandas com precisão e transparência de informações; 5. Pouca referência da proteção social enquanto direito de cidadania e não só como proteção ao trabalho; 6. Proteção social desconectada da proposta de universalidade etc. Assim, o gráfico a seguir apresenta o elemento número 1, destacado acima por Sposati (2013), ao apontar a proteção social sob responsabilidade do âmbito privado e público.

Gráfico 12- A escola que frequentam é. João Pessoa/Paraíba, 2016.



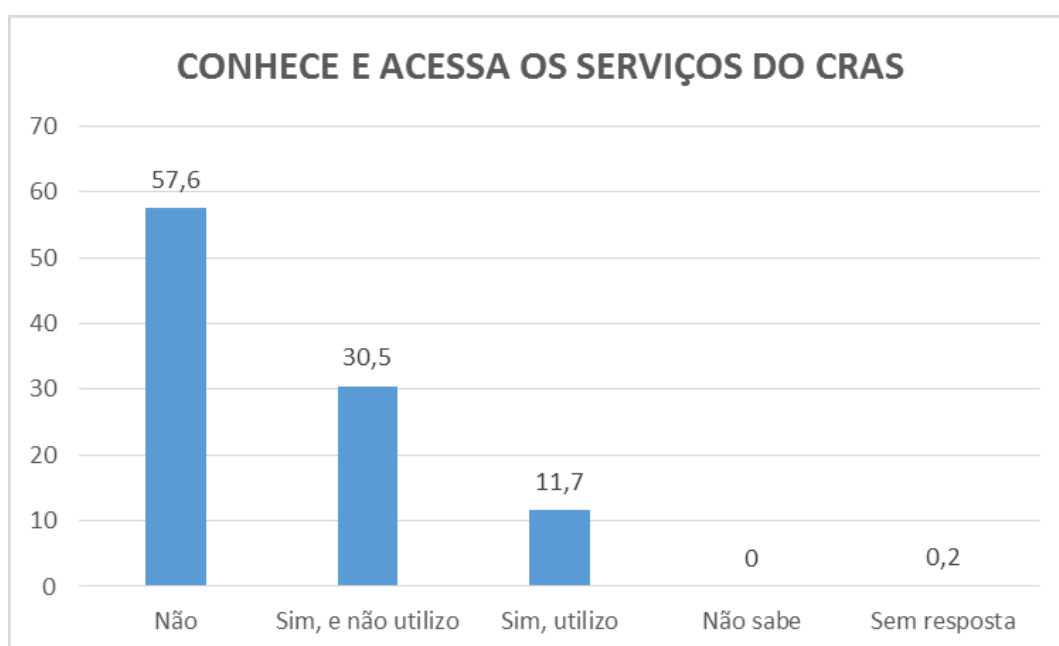
Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Esse gráfico nos faz questionar o porquê que 13,5% das (os) entrevistadas (os) procuram o serviço privado. Seria porque não se agradam da educação pública? Ou pela pouca cobertura da escola pública no espaço que vive (devido à distância, acesso ruim, serviço ruim etc.)? Dessa forma, famílias em situação de pobreza passam a ter acesso a serviços privados, revelando que não é apenas a população de classe média ou de classe alta que assinala interesse nos serviços do âmbito privado, o que reforça o discurso da precarização da educação.

Assim, para o alcance de uma melhoria na qualidade de vida e na garantia dos direitos, inclusive ao acesso gratuito de qualidade dos serviços públicos, é fundamental que a proteção social brasileira integre as três políticas de seguridade social. Faz-se necessário uma agenda em comum de modo a alcançar resultados significativos. Para alcançar o nível de

proteção social previsto no artigo 203 da CF/88, a Assistência Social precisa fazer as devidas articulações com as demais políticas, como a de saúde, educação, habitação, dentre outras, visando a: proteção à família, proteção à maternidade, proteção ao ciclo de vida (infância, adolescência e velhice). Porém, o que se nota – e o que a pesquisa Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba aponta – é para um desconhecimento dos próprios serviços da Assistência Social, principalmente quando comparado ao de educação e saúde. A pesquisa “Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba”, destaca:

Gráfico 13- Conhece e acessa os serviços do CRAS. João Pessoa/Paraíba, 2016.



Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Como observado, os dados acima revelam que 57,6% dos entrevistados não conhecem e não acessam os serviços do CRAS; 30,5% conhecem e não acessam; e apenas 11,7% conhecem e utilizam. Assim, a pesquisa aponta que 88,1% não acessam os serviços do CRAS. Os poucos que conhecem os serviços do CRAS afirmam que o centro de referência serve para:

Fazer o cadastro do bolsa família/atualizar o cadastro (18,3%);
 Cursos/estudo/palestra/ensinar muitas coisas (27%);
 Encaminhamento para outros serviços (4,3%);
 Para orientar as pessoas/ dar informações/ tirar dúvidas (7,4%);
 Não sabe/ só conhece/ não lembra (17%) etc. (Banco de Dados/pesquisa, 2016).

Pensar esses dados em nível de João Pessoa/PB é compreender a precarização do serviço, tendo em vista que o território dispõe de 11 CRAS com capacidade de atendimento de referência (famílias ano/NOB SUAS) de 11.000 mil famílias. Sua composição é regulamentada pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS e depende do número de famílias referenciadas ao CRAS, conforme quadro abaixo:

Figura 03: Total de famílias referenciadas pelo CRAS e equipe de referência. 2009.

Famílias referenciadas	Capacidade de atendimento anual	Equipe de referência	As equipes de referência do CRAS devem contar sempre com um coordenador com nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais.
Até 2.500	500 famílias	Dois técnicos com nível médio e dois técnicos com nível superior, sendo um assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	
3.500	750 famílias	Três técnicos com nível médio e três técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	
5.000	1.000 famílias	Quatro técnicos com nível médio e quatro técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS*.	

Fonte: Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Brasília, 2009. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf.

A partir do exposto, é possível observar que equipamento CRAS dispõe de um quadro de 02 técnicos de nível médio e 02 técnicos de nível superior para até 2.500 famílias. Apesar do número exigido de família a serem acompanhadas anualmente por este quadro de profissionais, não justifica o fato de apenas 11,7% das famílias conhecerem e utilizarem do serviço. Esta ocorrência aponta para o quanto é frágil à efetivação do serviço, tendo em vista que 57,6% das famílias não conhecem o CRAS dos seus territórios. Para que as famílias possam sair da situação de vulnerabilidade, faz-se necessário que os serviços públicos funcionem, inclusive, de forma intersetorial e em rede. Assim como os demais programas de transferência condicionada de renda, o Programa Bolsa Família apresenta como potencialidade subsidiar as políticas (com informações atualizadas sobre as famílias beneficiárias e aquelas que se encontram em descumprimento das condicionalidades) e pressionar a oferta para uma expansão com qualidade dos serviços sociais de educação, saúde

e os socioassistenciais. Porém, para tanto, se faz necessário que as famílias sejam acompanhadas.

Essa realidade é preocupante, tendo em vista que o CRAS apresenta um papel fundamental no atendimento socioassistencial das famílias beneficiárias do Bolsa Família, pois cabe a este serviço fornecer orientações a respeito de documentação, cursos de qualificação, acompanhamento psicológico e social, encaminhamentos para programas de transferência de renda, formação/oficinas sobre questões atuais e importantes para o desenvolvimento familiar, de modo a prevenir situações de risco. Assim, o CRAS deve assegurar as famílias usuárias de seus serviços os seguintes direitos:

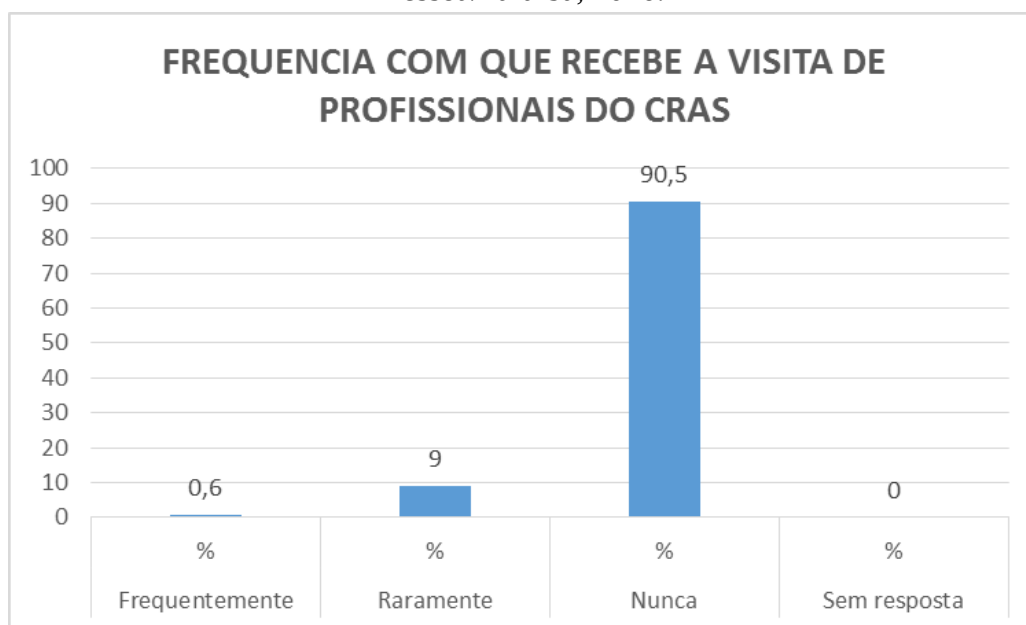
- de conhecer o nome e a credencial de quem o atende (profissional técnico, estagiário ou administrativo do CRAS);
- à escuta, à informação, à defesa, à provisão direta ou indireta ou ao encaminhamento de suas demandas de proteção social asseguradas pela Política Nacional de Assistência Social;
- a dispor de locais adequados para seu atendimento, tendo o sigilo e sua integridade preservados;
- de receber explicações sobre os serviços e seu atendimento de forma clara, simples e compreensível;
- de receber informações sobre como e onde manifestar seus direitos e requisições sobre o atendimento socioassistencial;
- a ter seus encaminhamentos por escrito, identificados com o nome do profissional e seu registro no Conselho ou Ordem Profissional, de forma clara e legível;
- a ter protegida sua privacidade, dentro dos princípios e diretrizes da ética profissional, desde que não acarrete riscos a outras pessoas;
- a ter sua identidade e singularidade preservadas e sua história de vida respeitada;
- de poder avaliar o serviço recebido, contando com espaço de escuta para expressar sua opinião;
- a ter acesso ao registro dos seus dados, se assim o desejar;
- a ter acesso às deliberações das conferências municipais, estaduais e nacionais de assistência social (BRASIL, 2009, p. 14).

Desse modo, o uso da informação é um dos elementos necessários à boa gestão e ao fortalecimento da população atendida no território de abrangência dos CRAS. Assim, todos os profissionais que trabalham na proteção básica devem zelar para que as informações sejam prestadas com transparência. Quando está não é fornecida ao usuário, este por sua vez, fica sem acesso a informação e com seus direitos negados, ficando sem proteção, desprotegido. Cabe aos profissionais dos serviços garantir o direito à informação, para tanto, o Código de Ética do Assistente Social preconiza em seu Art. 5º que são deveres do Assistente Social nas suas relações com os usuários “democratizar as informações e o acesso aos programas

disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos/as usuários/as” (CFESS, 2012, p. 29).

Quando perguntando com que frequência recebe visita dos profissionais do CRAS em sua residência, os entrevistados afirmaram:

Gráfico 14- Frequência com que recebe a visita de profissionais do CRAS. João Pessoa/Paraíba, 2016.



Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

O gráfico anterior aponta que 90,5% das (os) entrevistadas (os) nunca receberam visita de profissionais do CRAS. Este dado aponta que o acompanhamento dos profissionais só ocorreu, provavelmente, com as famílias que conhecem e utilizam o serviço (11,7%), e mesmo assim nem todas essas famílias são visitadas pelos profissionais. Este elemento aponta a fragilidade do serviço e consequentemente da proteção social às famílias em situação de vulnerabilidade social e risco e da desproteção devido à negação do direito à informação. Importante frisar que o acesso a informação faz parte do trabalho essencial ao serviço²¹ do CRAS, conforme as Tipificações dos Serviços Socioassistenciais (2009).

Contudo, faz-se necessário refletir em que condições os profissionais da Assistência Social, se encontram, pois se sabe que por muitas vezes a equipe é mínima, falta transporte ou

²¹ TRABALHO SOCIAL ESSENCIAL AO SERVIÇO: Acolhida; orientação e encaminhamentos; grupos de convívio e fortalecimento de vínculos; informação, comunicação e defesa de direitos; fortalecimento da função protetiva da família; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; informação; banco de dados de usuários e organizações; elaboração de relatórios e/ou prontuários; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania (BRASIL, 2009, p. 22)

combustível para as equipes se locomoverem, como também pode ser por questões como o trabalho burocrático e pragmático, falta de interesse, dentre outros elementos. Assim,

O Assistente Social possui uma formação profissional que o habilita teórica, técnica e que vão desde o reconhecimento crítico de necessidade politicamente para atuar nas expressões da questão social, [...] sua atuação exige competências sociais não contempladas no campo dos direitos, até a formulação e gestão de políticas sociais e formas de mobilização e organização política. (CFESS, 2010, p. 4).

Ainda nessa linha de pensamento, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais determina que o trabalho social essencial ao serviço do CRAS, por via do PAIF, é a: “Acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; [...]” (BRASIL, 2009, p. 13). Logo, o não acompanhamento às famílias impossibilita ao profissional conhecer efetivamente as demandas e compreender a realidade na qual atua, e assim, as expressões da “questão social” presentes no território, o que dificulta a possibilidade de criar estratégias de intervenção e embates políticos.

O que se nota são famílias sem perspectivas de qualificação profissional para o mercado, e, conseqüentemente, a (im)possibilidade de sair da situação de pobreza. A pesquisa “Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba” de 2016, em nível de Paraíba, assinala que 65,7% das (os) entrevistadas (os) não têm perspectiva de fazer uma formação profissional. E quando perguntado se a (o) entrevistada (o) ou alguém da família já participou ou participa de programa de formação profissional, 83,7% afirmaram que não. Dos 16,3% que informaram que sim, 60,8% responderam que o curso não ajudou na vida profissional. Logo, reafirma-se a fragilidade do serviço de proteção básica na efetividade para com as famílias do Programa Bolsa Família, pois se entende que este Programa apresenta proposta para as famílias saírem da pobreza via o trabalho, e para tanto, precisa de alternativas viáveis de saída.

No que tange à educação, observa-se que o monitoramento também é fragilizado pela equipe e coordenação municipal do PBF na escola, pois quando perguntado o que acontece quando o filho não vai à escola, os entrevistados informaram que: têm seu benefício bloqueado (15,7%); recebem uma ligação telefônica de algum profissional (16,1%); recebem uma carta para comparecer à escola/creche (3,6%); o pessoal da escola/creche vai à sua casa

(1,3%); a mãe vai justificar a falta (0,4%); o conselho tutelar vai à sua casa (0,4%); não acontece nada (60,3%); sem resposta (2 %); e não se aplica (1,3%) (Banco de Dados/pesquisa, 2016).

Neste sentido, a lógica de que o PBF possibilita a garantia de acesso à educação, uma possibilidade de mudança de vida e a erradicação do trabalho infantil entram em xeque, pois segundo a pesquisa “Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba” de 2016, 39,1% desistiram de estudar devido à “necessidade de trabalhar”. Dados recentes de João Pessoa/PB expressam que 59,54% das crianças e jovens de seis a 17 anos do Bolsa Família tiveram a informação de frequência escolar registrada nesse período, porém a média é baixa, quando compreendido que a média nacional é de 91,07% de acompanhamento na educação (SAGI/MDS/2018).

Diferentemente, o serviço de saúde apresenta bons resultados no que se refere ao atendimento às famílias, de acordo com a pesquisa “Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba” de 2016, pois quando perguntado se a casa era atendida pelo Programa de Saúde da Família, 96% afirmaram que sim e 4%, que não. No entanto, quando perguntado se a (o) entrevistada (o) considera o Programa Saúde da Família “satisfatório” 56,2% informaram que não e 43,8%, que sim. E como justificativa para a insatisfação, as (os) entrevistadas (os) destacaram: falta de profissional (60,2%); agendamento de atendimento (38,8%); encaminhamento para outros serviços (31,6%); acesso à informação (10,5%); relacionamento com a equipe de atendimento (10,9%); horário de atendimento não compatível às suas necessidades (4,4%); sentiu-se discriminado (3,1%); falta remédio (1%), dentre outros. Contudo, ao apontar essa realidade, para o ano de 2018, nota-se que a qualidade no acompanhamento continua boa, tendo em vista que o município conseguiu acompanhar 39.839 famílias, o que corresponde a um acompanhamento de 81,87%. A média nacional de acompanhamento na saúde é de 72,76% (SAGI/MDS/2018).

Contudo, os dados nos permitem identificar que a equipe de Agentes Comunitários de Saúde – ACS realiza o acompanhamento às famílias, tendo em vista que 96% são atendidas pelo Programa e 63,3% relataram que recebem visita frequentemente do ACS, enquanto que 31,4% responderam que recebem raramente; 4,8% destacaram que nunca receberam e 0,6% optou pela opção “sem resposta”. Porém, ao chegar à Unidade de Saúde, não são atendidas com qualidade, o que de certa forma, revela uma precarização do serviço de saúde, principalmente em relação à falta de profissionais, fragilizando assim a proteção social às famílias no que se refere à saúde pública, tendo em vista que muitas vezes as famílias

esperam meses ou até ano para um atendimento especializado com a realização de exames, e assim, algumas pessoas recorrem aos serviços privados de saúde.

4.3 Percepções de proteção social por parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB

Diante das fragilidades apresentadas nos três setores (assistência social, educação e saúde), reforça-se a ideia da intersetorialidade para a efetivação dos serviços e garantia de direitos. Importante destacar que a intersetorialidade tem sido indicada como estratégia para o enfrentamento da fragmentação gerada pela lógica setorializada das políticas públicas, partindo do pressuposto de que essa fragmentação cria dificuldades para a compreensão de que as expressões das desigualdades sociais não estão desvinculadas das causas estruturais que as produzem. (BREVILHERI; PASTOR, 2016). E assim, “se a realidade é constituída de aspectos multidimensionais, nenhuma ação isolada tem a possibilidade de abranger e esgotar a variedade de aspectos desta realidade” (BIDARRA, 2009, p. 484). Porém, é necessário que as partes estejam funcionando bem para que a ação compartilhada ocorra efetivamente.

A percepção de proteção social por parte dos beneficiários se caracteriza como um fator crucial para o avanço da política de forma descentralizada e territorializada, permitindo que famílias em situação de pobreza tenham voz sobre a forma como avaliam o Programa Bolsa Família, de modo a destacar suas percepções quanto à proteção social. Dessa forma, quando perguntado aos entrevistados o que consideram uma família protegida, foram obtidos os seguintes resultados:

42,6% afirmaram que é ter um bom relacionamento (com os familiares, vizinhos, amigos);
 11,9% informaram que uma família protegida é aquela que não tem acesso a drogas e não tem violências;
 9,7% disseram que família protegida é aquela que tem saúde;
 6,6% relataram que é aquela que tem trabalho;
 7,3% que tem religião;
 4% que tem educação;
 2,6% que recebe o bolsa família/ajuda do governo;
 0,6% que tem direitos (e que estes sejam respeitados);
 0,6% que tem Assistência Social;
 0,7% que tem lazer;
 18,9% outros (quando se tem uma casa própria, condições financeiras, alimentação, tranquilidade etc.);
 11,9% não sabem; e
 2,9% sem resposta. (Banco de dados/NEPPS, 2016).

Destaca-se que apenas 2,6% consideram o Bolsa Família uma forma de proteção para a família. Ao mesmo tempo é preocupante pensar que 11,9% não sabem o que pode proteger a família. Quando perguntado sobre as situações nas quais a família se sente protegida, foi respondido:

Devido ao relacionamento e à família (17,8%);
 Quando está dentro de casa (18,5%);
 Quando se tem segurança (5,7%);
 Devido ao bolsa família/benefícios (7%);
 Quando se tem saúde (5%);
 Emprego (8,4%);
 Religião (3,5%);
 Educação (2%);
 Vizinho/comunidade (0,4%);
 Outros (6,8%);
 Não se sente protegida/se sente desamparada/sem apoio (10,1%);
 Em tudo (1,3%);
 Não sabe/não respondeu/não lembra (19,1%) e
 Sem resposta (4,6%). (Banco de dados/NEPPS, 2016).

Ao se comparar os dados, é possível observar que, dos 42,6% que afirmaram que uma família protegida é aquela que tem um bom relacionamento, apenas 17,8% das pessoas responderam que se sentem protegidas em relacionamento/família. Por outro lado, houve um aumento no percentual de família que se sente protegida com o bolsa família/benefícios (7%) para a resposta inicial sobre se o bolsa família poderia proteger, onde apenas 2,6% disseram que sim.

Não há como negar a importância do Programa Bolsa Família para a proteção social das famílias beneficiárias, porém, faz-se necessário analisar até que ponto as contribuições deste Programa são eficientes para a proteção social não contributiva. Sendo assim, foi perguntado em que situações a família conta com o apoio do governo para se sentir protegida. As repostas foram:

38,3% com o Programa Bolsa Família/benefícios;
 5,3% com a saúde;
 6,2% com a segurança;
 3,3% com a educação;
 0,2% com a Assistência Social;
 0% com o fornecimento de água;
 0,4% com a alimentação;
 0,7% com a justiça;
 0,2% com o emprego;
 3,5% outros;
 3,3% afirmaram não ter muito apoio;
 31% informaram que não têm apoio em nenhuma situação;
 0% em todas as situações;
 11,4% não sabem responder; e
 2% sem resposta. (BANCO DE DADOS/NEPPS, 2016).

Com este pouco apoio do governo para com as famílias, fica evidente que as pessoas se sentem protegidas pelos parentes, ao afirmarem que as situações em que consideram que seus parentes se protegem uns aos outros são: na falta de alimentação (62,9%); em situação de doença ou tratamento de saúde (51,2%); na falta de dinheiro (48,3%); na falta de medicamento (42,8%); em situação de morte (37,1%); no cuidado com doentes (47,7%); no cuidado com crianças (50,1%); nascimento do filho (40,4%); em situação de desemprego (31,9%); no cuidado com idosos (21,3%); em briga/conflito/violência (20,4%); na acolhida em acidentes com moradia ou com a família (11,9%), dentre outros. Contudo, o quadro abaixo apresenta o fator que o entrevistado considera que prejudica a proteção da família. Isso retrata que quando o benefício advindo do PBF finda, a ajuda (no formato de proteção para as famílias) vem dos familiares, já que o acesso ao mercado de trabalho formal é limitado e o PBF não dispõe de "ajuda extra".

O quadro 06 apresenta os fatores que as famílias consideram que prejudica a proteção da família.

Quadro 06- Fator que considera que prejudica a proteção da família. João Pessoa/Paraíba, 2016.

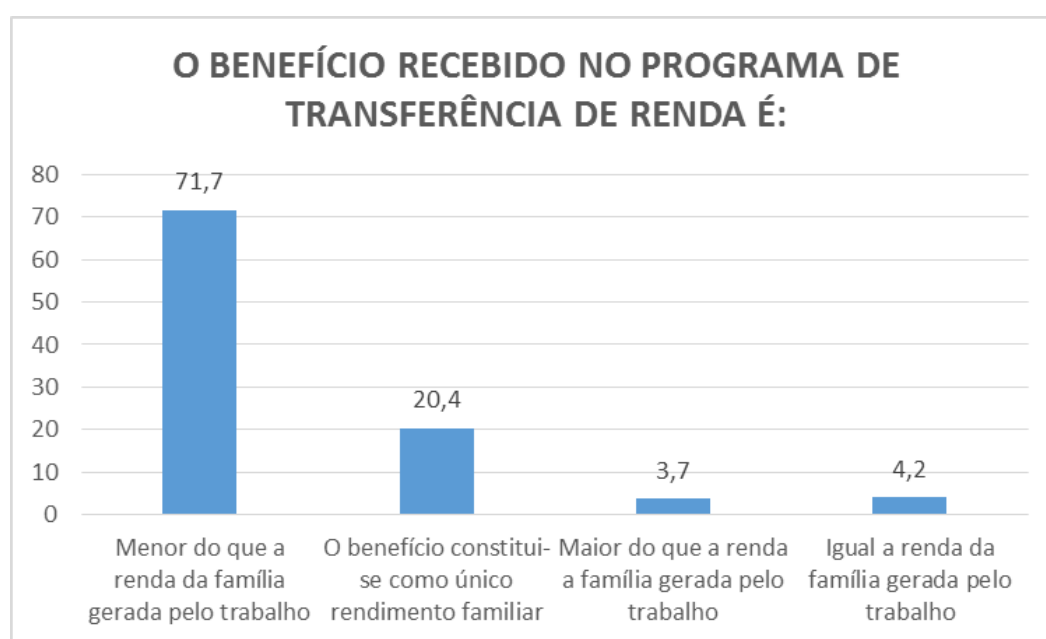
FATOR QUE CONSIDERA QUE PREJUDICA A PROTEÇÃO DA FAMÍLIA	%	João Pessoa
		Total
Não ter recursos financeiros	%	58
Não ter trabalho formal	%	59,1
Não ter moradia própria	%	50,3
Não ter mais apoio do governo	%	40
Ter uma casa sem conforto e segurança	%	39,8
Não ter uma família unida	%	35,2
Não ter policiais nas ruas	%	40,2
Morar em bairro com muita violência	%	41,1
Não ter direito a uma pensão suficiente para viver	%	33
Não ter posto de saúde no bairro	%	17,1
Não ter referência paterna	%	26,2
Não ter lazer	%	19,4
Não ter referência materna	%	14,5
Não ter assistência social no bairro	%	16,1
Não ter escola e creche no bairro	%	16,1
Não ter transporte público próximo	%	13,2
Não ter amigos no bairro	%	15,8
Não ter grupos religiosos próximos	%	12,7
Não ter serviços de comunicação	%	12,8
A saúde que não tenho	%	0,4
Segurança	%	0
Ter um posto de saúde melhor	%	0
Internet	%	0
Não ter Deus	%	0,2
Violência doméstica	%	0
Nenhum	%	0
Não sabe responder	%	0
Sem resposta	%	0,6

Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Os dados apontam que o principal fator que prejudica a proteção social das famílias é "não ter trabalho formal" e "não ter recursos financeiros". Dessa forma, nota-se que as desproteções vêm do mercado de trabalho através do desemprego e da necessidade de obter renda que o PBF não permite devido à necessidade da renda ser maior que o valor recebido. Como se pode observar, as questões apresentadas vão além do quesito renda. É possível identificar ainda que a desproteção das famílias também esteja relacionada aos familiares,

como "não ter uma família unida". Como bem afirma Lavinias (2017, s/p), na entrevista para o BBC BRASIL, “a pobreza não se resume à falta de renda. Ela tem outras dimensões, como moradia, como ter uma cobertura de serviços para a população idosa, para as crianças, uma série de outros serviços [...]”. O sucateamento dos serviços públicos possibilita o crescimento do “abismo social” que divide as classes média (dispõe da possibilidade de pagar serviços privados) e populares (que dependem do Estado).

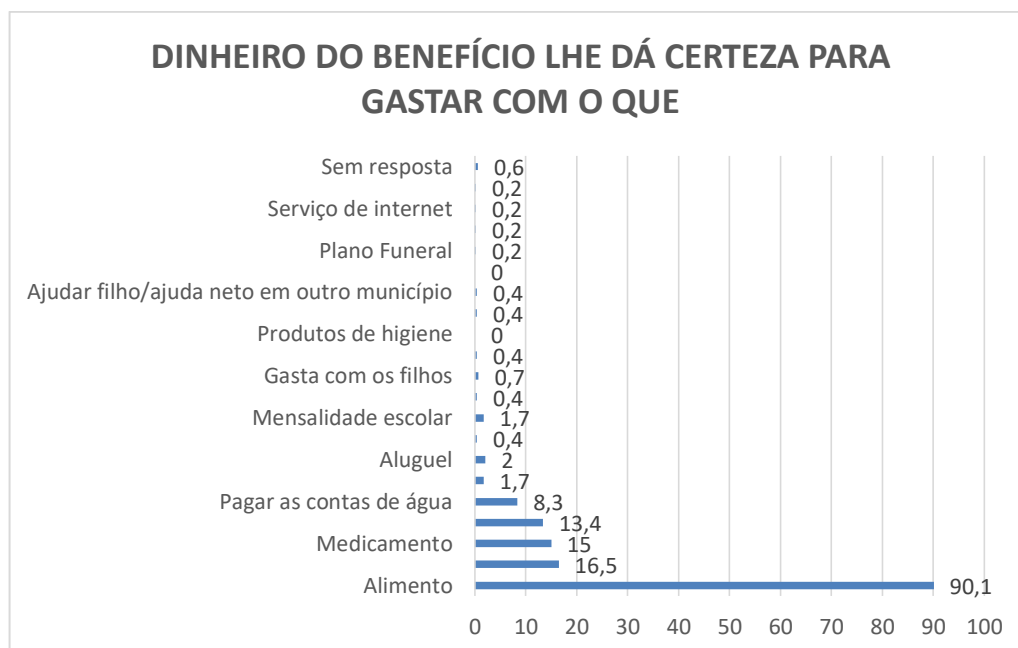
Gráfico 15 - O benefício recebido no Programa de Transferência de Renda é? João Pessoa/Paraíba, 2016.



Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Os dados do gráfico acima são preocupantes pelo fato de que 20,4% dos entrevistados afirmaram que o benefício constitui-se como o único rendimento familiar e que 3,7% destacaram que o valor do benefício é maior do que a renda da família gerada pelo trabalho e 4,2% informaram que a renda do benefício é igual à renda da família gerada pelo trabalho. Estes dados reafirmam a precarização que o trabalho informal pode estar ofertando às famílias, impedindo que a renda gerada na informalidade seja maior que a renda do benefício e impossibilitando a família de sair da situação de pobreza.

Gráfico 16- O dinheiro do benefício lhe dá a certeza de gastar com o quê?. João Pessoa/Paraíba, 2016.

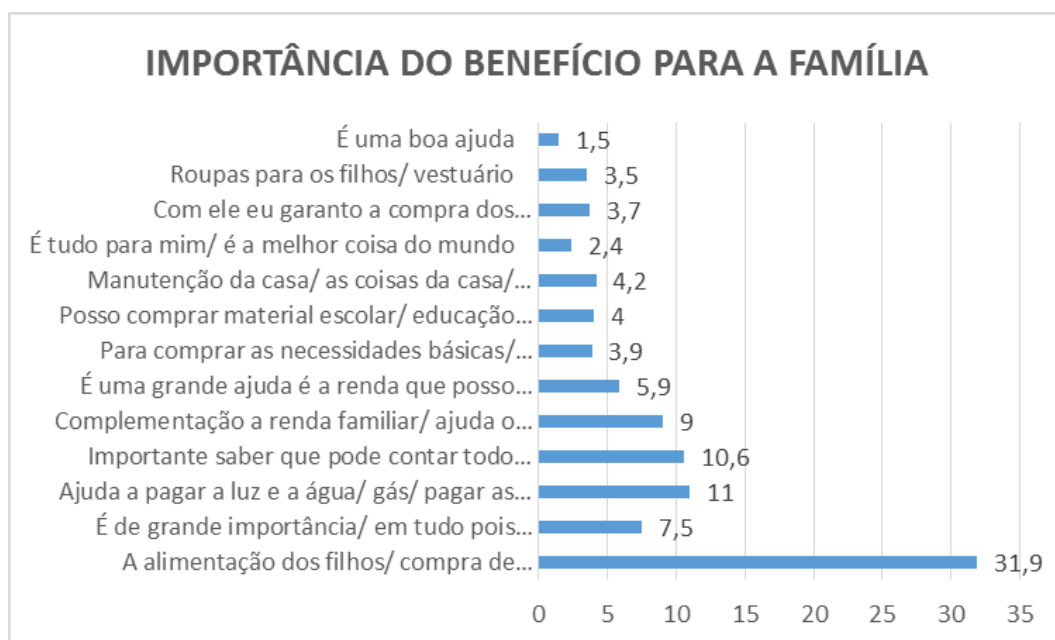


Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Constata-se que os principais gastos são com necessidades básicas, principalmente com a alimentação, porém o gasto do valor do benefício com alimentos não garante alimentação durante todo o mês, não garante a segurança alimentar, mas garante, mesmo que minimamente, o acesso aos alimentos, assim como o poder de compra. É necessário que se considere “[...] o problema central, que é o de obtenção de um perfil de distribuição da renda compatível com os objetivos de bem-estar social e de transformação da estrutura econômica” (FURTADO, 1969, p. 52).

O PBF representa uma importante fonte de renda para aquisição de alimentos, porém, outras necessidades são supridas com este recurso, resgatando, de certa forma, a cidadania desses sujeitos. É sabido que a alimentação exerce grande influência sobre a vida do indivíduo, com repercussão decisiva no desenvolvimento da sociedade. Assim, o acesso ao alimento é fator relevante na garantia de uma vida digna, consolidando a ideia de alimentação como direito humano básico.

Gráfico 17- Qual a importância do benefício de transferência de renda para você e sua família. João Pessoa/Paraíba, 2016.



Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

No que tange a importância do benefício de transferência de renda para a proteção da família, 31,9% responderam que é para alimentação dos filhos/compra de alimentos. No entanto, percebe-se a importância também para pagamento de contas como: luz, água, gás, remédios, roupas para os filhos, material escolar etc. Um dos motivos que pode explicar o percentual é o fato de ser um benefício que as famílias “podem contar” todos os meses (10,6%), dando uma certa “segurança” de renda às famílias. Contudo, tal benefício não se configura como uma renda extra para gastos como passeio, viagens, lazer, mas como uma renda para a necessidade vital à vida humana em sociedade.

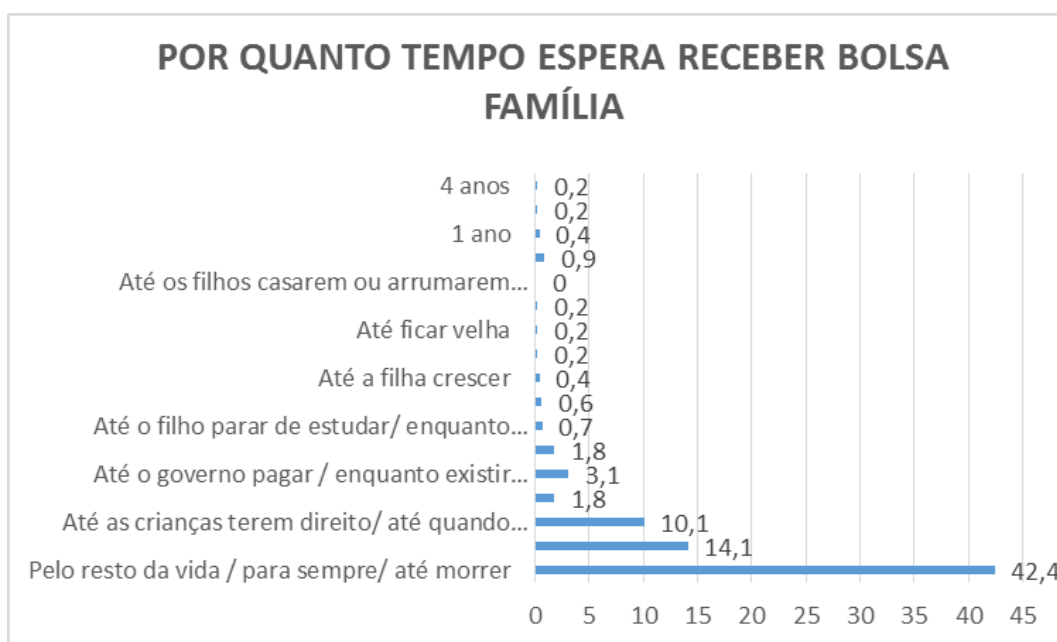
O significado real que apresentam para as famílias beneficiárias é significativo, por permitir a elevação ou mesmo o único acesso a uma renda monetária por parte de um número elevado de famílias que se encontra à margem da sociedade. Todavia, entendo que isso não significa que esses Programas sejam capazes de ir além da manutenção de um nível de pobreza que poderá ser cristalizada e não superada. (SILVA, 2006, p. 28).

Logo, o benefício possibilita a minimização da pobreza ou a saída da extrema pobreza, porém não acaba com a desigualdade social, pois é funcional ao sistema capitalista, garantindo a manutenção da vida. Então, como afirma Mota (2012, p.168) “é obvio que estas

políticas permitem o aumento do consumo das famílias, porém, são iniciativas que não interferem na origem das desigualdades”. Há um falso desenvolvimento social que nada mais é do que o capital possibilitando minimamente o consumo da população em situação de pobreza e extrema pobreza através dos mínimos sociais.

Essa possibilidade de dependência se apresenta no gráfico 18, o qual traz a discussão de quanto tempo à família espera receber o benefício do bolsa família.

Gráfico 18- Por quanto tempo espera receber o Bolsa Família. João Pessoa/Paraíba, 2016.



Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

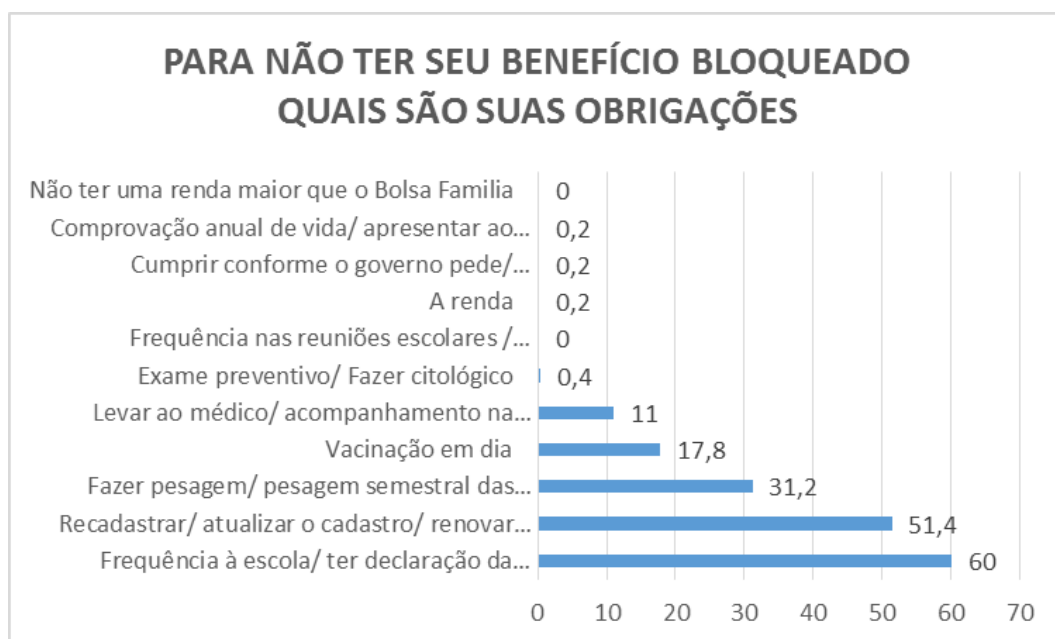
O gráfico acima aponta que 42,4% almejam receber o benefício do Bolsa Família pelo resto da vida/para sempre/até morrer. Ao se inscreverem no PBF, espera-se que as famílias recebam a orientação de que o benefício não é vitalício, porém, quando se apresenta a opção de recebê-lo até o “resto da vida”, os entrevistados não hesitam em responder que sim. Os dados também revelam a falta de esperança das famílias em ter um trabalho formal. A pesquisa NEPPS (2016) ainda aponta que 76,7% das (os) entrevistados avaliam como muito importante o trabalho para a proteção da família; e 22,2% consideram importante. Isso porque o trabalho pode garantir: remuneração justa (99,6% dos entrevistados); plano de saúde (98,9%); transporte (98,5%); incentivo à formação profissional (98,9%); segurança no trabalho (98,3%); creche para os filhos (95%) etc.

Todavia, verifica-se que os anseios dos entrevistados vão para além da lógica do programa, pois a ideia do PBF não é garantir uma renda vitalícia ou uma "aposentadoria", mas sim um recurso a "curto prazo", até a família ampliar sua renda mínima *per capita*. Esses dados só comprovam o quanto as famílias dependem do benefício.

A alta volatilidade nas ocupações precárias e naquelas que requerem menos qualificação dos trabalhadores, principalmente nos países em desenvolvimento onde impera a informalidade nas contratações, também contribui para tais armadilhas, uma vez que é preferível ao indivíduo assegurar uma renda "certa" no mês a se expor a aceitar ocupações de curta duração, pouco protegidas pela legislação e, portanto, com alto risco de desemprego no curto prazo, sem contar no seu valor marginal. (COBO, 2012, p. 62).

No Brasil, a Lei das Domésticas que prevê carteira assinada, jornada de trabalho definida e pagamento de horas extras, exige que a trabalhadora doméstica tenha carteira assinada, ainda assim, esse direito se apresenta com entraves, pois acaba ocorrendo os "acordos" para que a trabalhadora doméstica não perca o benefício do PBF e dessa forma, não tem seu direito efetivado, mantendo-se na proteção social não contributiva. O gráfico 19 apresenta os resultados para a pergunta sobre quais as obrigações para evitar o bloqueio do benefício, por parte da (o) beneficiária (o).

Gráfico 19 - Para não ter seu benefício bloqueado quais são suas obrigações. João Pessoa/Paraíba. 2016.



Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

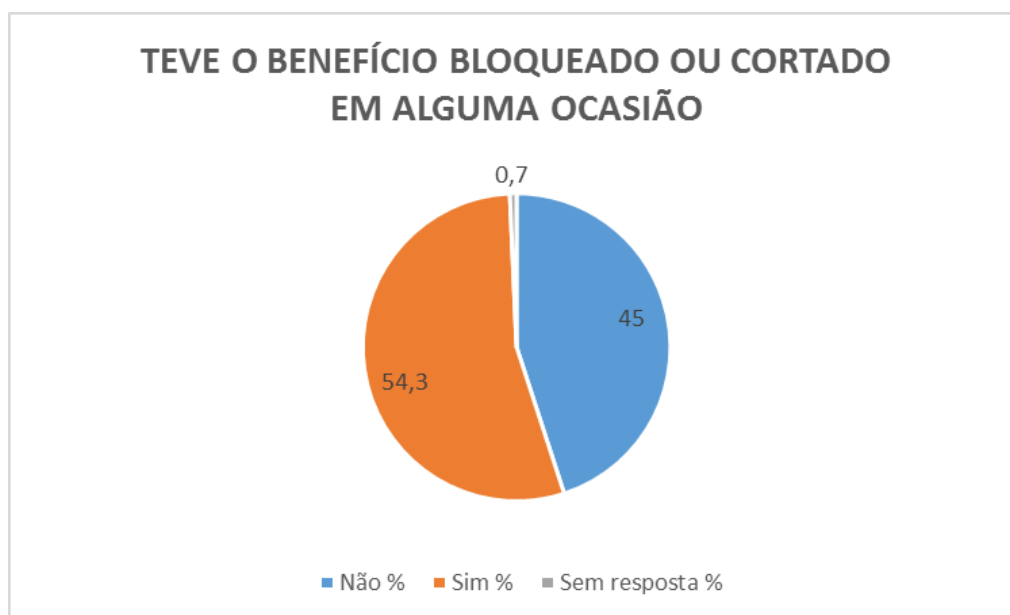
Conforme o exposto, para não ter seu benefício bloqueado, as (os) entrevistadas (os) afirmaram que devem: garantir a frequência dos filhos à escola (60%); recadastrar/atualizar o cadastro (51,4%); fazer pesagem semestral (31,2%); manter a vacinação em dia (17,8%) etc. Contudo, o que mais se nota são obrigações referentes à educação e saúde, nos possibilitando refletir sobre o papel da assistência social nesse processo, pois nos parece de menor importância, sendo associada apenas ao recadastramento dos beneficiários e ao seu "monitoramento".

O Programa Bolsa Família possui algumas condicionalidades que as famílias devem cumprir e, à medida que as condicionalidades não são cumpridas, algumas providências são tomadas, como bloqueio, cancelamento e suspensão do benefício. O bloqueio, por exemplo, pode ser atribuído a vários fatores: por averiguação cadastral que consiste na quebra de alguma regra do Programa, pela não localização da família e por descumprimento das condicionalidades, na educação e na saúde. Contudo, as condicionalidades são compromissos que as famílias assumem junto ao governo federal. Outro motivo que leva ao bloqueio é que,

§ 4º Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da data em que o benefício for registrado como “incluído”, sem a confirmação pela família beneficiária das ações definidas no § 1º, o benefício será bloqueado automaticamente pela Senarc. (Redação dada pela Portaria GM/MDS nº 271, de 4 de outubro de 2011, DOU de 6/10/2011). (BRASIL, 2015, p. 114).

Caso a família não procure o serviço público para regularização do benefício, o mesmo pode ser cancelado, pois os benefícios bloqueados há mais de seis meses – contados da notificação do bloqueio – serão automaticamente cancelados, observado o calendário operacional do PBF. No caso de famílias com crianças em situação de trabalho infantil, a família beneficiária permanecerá com os benefícios bloqueados até a cessação do fato, admitidas outras providências previstas na regulamentação da política de erradicação do trabalho infantil. O Gráfico 20 aborda a questão do corte e bloqueio do benefício.

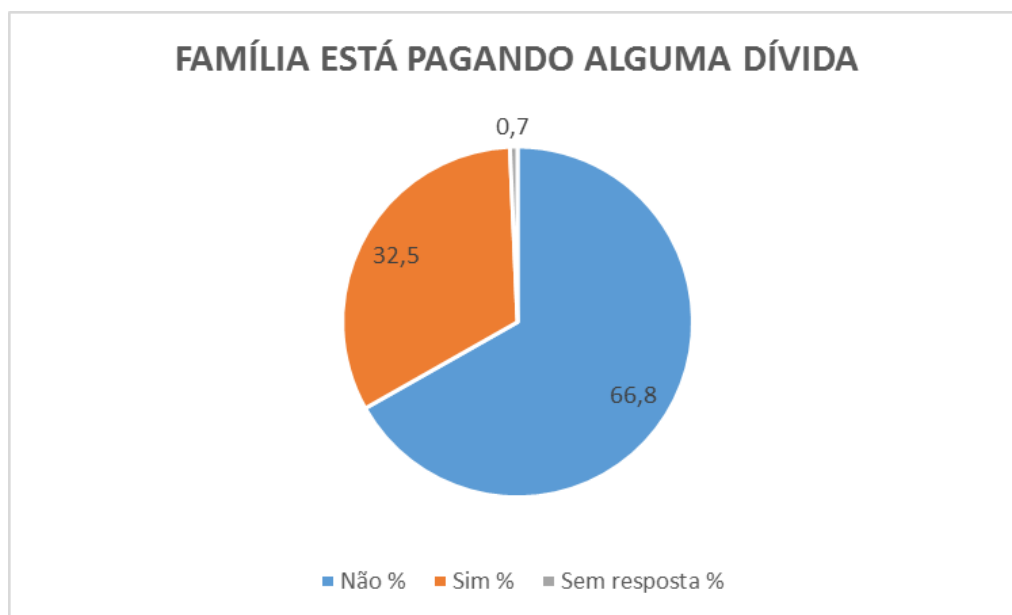
Gráfico 20- Se teve o benefício cortado ou bloqueado em alguma ocasião. João Pessoa/Paraíba, 2016.



Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Denota-se que o gráfico acima afirma que 45% das (os) entrevistadas (os) não tiveram seu benefício cortado ou bloqueado em alguma ocasião. Com um índice significativo, 54,3% afirmaram que sim, já tiveram seu benefício cortado ou bloqueado. Quando foi perguntado às (aos) entrevistadas (os) se acharam justo ter o benefício bloqueado ou cortado, 82,8% (dos 54,3%) afirmaram que não acharam justo; 15,9% consideraram justo; e 1,4% não responderam. Acredita-se que esses 82,8% que não acharam justo seja por fatores como o aumento insignificante da renda ou até por questões das condicionalidades. No entanto, há um número surpreendente de famílias que pedem a suspensão do benefício devido ao fato de terem melhorado de vida. Segundo o Sistema de Benefícios ao Cidadão, 44 mil famílias pediram para sair do PBF por conta própria. O gráfico 21 destaca se a família está pagando alguma dívida.

Gráfico 21- Se a família está pagando alguma dívida. João Pessoa//Paraíba. 2016.



Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Quando perguntado se a família está pagando alguma dívida, 66,8% afirmaram que não e 32,5%, que sim. Dos que responderam sim, a dívida que está sendo paga é com prestação de móveis e eletrodomésticos (35%); prestação de vestuário/calçados (34,5%); empréstimos (13%); conta de serviço de água, luz e telefone (25,4%); financiamentos (5,1%); dívida de cartão de crédito (4%); alugueis atrasados (4%); mercadinho (1,7), dentre outras dívidas com menor percentual.

Esses dados reafirmam que o que o governo faz ao dar dinheiro para as famílias é incorporá-las ao mercado, seja por meio do financiamento de determinados bens e serviços, que poderiam receber gratuitamente, e conseqüentemente o endividamento. Conforme Lavinias (2017, s/p), “ora, como não é possível atender a todas as necessidades com tão pouca renda, as pessoas vão acabar tendo que se endividar para cobrir outras necessidades.” A segurança socioeconômica não pode e não deve se restringir à garantia de uma renda mínima, pois na ausência de serviços públicos gratuitos, ela levará à expansão de uma rede privada, portanto, ao fortalecimento do mercado, cujo acesso não estará assegurado a partir de mínimos (LAVINAS, 2017, p. 25).

Em concordância, os dados do Banco Central mostram que a taxa de inadimplência entre beneficiários do programa foi de 6,1% em 2017. Para os demais integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais, esse percentual foi de 3% em 2017. Esses dados confirmam o quanto as famílias estão desprotegidas, o quanto a renda não se configura como suficiente e o

quanto o “poder de compra” gera endividamento para essas famílias. Em concordância com Lavinias (2017), o governo não deve se preocupar apenas em garantir mensalmente uma renda mínima a essas famílias por meio do PBF, e sim, garantir renda gerada pelo trabalho e serviços públicos de qualidade; isto, sim, possibilitaria a garantia da proteção social estatal.

Esses fatos revelam que o baixo nível de renda impacta na taxa de inadimplência; que o crédito para pessoas de baixa renda, em algumas situações, é mais caro; devedores entram num ciclo vicioso, já que a renda baixa não permite que saiam desse contexto. O quadro a seguir apresenta situações que as famílias consideram que as mais frágeis.

Quadro 07- Situações que considera que tornam a sua família mais frágil. João Pessoa/Paraíba, 2016.

SITUAÇÕES QUE CONSIDERAM QUE TORNAM A FAMÍLIA MAIS FÁGIL	%	João Pessoa
		Total
Não ter salário constante	%	95,4
Não ter emprego fixo	%	95,2
Não ter carteira de trabalho assinada	%	94,5
Não ter dinheiro suficiente para uma boa alimentação	%	90,8
Não ter dinheiro para comprar medicação	%	90,8
Ter dívida e poucas condições de pagar	%	93,6
Ter pessoas doentes na família	%	88,8
Falta de serviços públicos onde mora	%	80,6
Não ter dinheiro para comprar roupas	%	77,2
A falta de segurança onde mora	%	84,6
Não poder comprar presentes para os filhos	%	73,4
Não ter pessoa de confiança para cuidar dos filhos	%	80
A existência de conflitos intra familiares	%	70,3
Ser discriminado	%	62,4
Seca	%	26,6
Nenhuma das anteriores/ não respondeu	%	0,9

Fonte: Banco de dados (Software) da pesquisa Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba, 2016.

Os dados acima apresentam vários aspectos que deixam as famílias em situação de vulnerabilidade e desprotegidas, como o fato de as pessoas não terem salário constante (95,4%); não terem emprego fixo (95,2%); não terem carteira de trabalho assinada (94,5%); não terem dinheiro suficiente para uma boa alimentação (90,8%); não terem dinheiro para comprar medicação (90,8%); terem dívida e poucas condições de pagar (93,6%); terem pessoas doentes na família (88,8%); falta de serviços onde moram (80,6%); não terem

dinheiro para comprar roupas (77,7%); a falta de segurança onde moram (84,6%); não poderem comprar presentes para os filhos (73,4%); não terem pessoa de confiança para cuidar dos filhos (80%); a existência de conflitos intrafamiliares (70,3%); serem discriminadas (62,4%); seca (26,6%) e nenhuma das anteriores/não responderam (0,9%).

A análise do quadro nos permite identificar algumas questões cruciais para o debate, pois as mesmas famílias que afirmaram que o dinheiro do PBF lhes dá certeza de gastar com alimentos (90,1%) também destacam que o benefício é insuficiente para uma boa alimentação (90,8%); outro elemento importante é a falta de serviços onde moram (80,6%), apontando para uma fragilidade do território e das políticas e serviços públicos disponíveis. Outro ponto é quando se diz que o que deixa a família frágil é ter dívida e não ter condições de pagar (93,6%). É sabido que a facilidade para obter cartão de crédito tem sido maior nos últimos anos, graças ao capitalismo fictício que vem ganhando espaço na sociedade e, com isso, aumenta a possibilidade de compras e endividamento. Então, “se de fato, ocorreram várias mudanças no mercado e nas relações de trabalho, é na família, portanto, que essas condições adquirem materialidade e são transformadas, delineando o modo como as situações adversas, relacionadas à pobreza, inscrevem-se no cotidiano familiar” (SARTORI, 2012, p. 250).

Essa realidade persiste, mesmo com a NOB/2005 afirmando que a segurança social de renda, de competência da Assistência Social é operada por meio da concessão de bolsas-auxílio financeiro sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato 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 da vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho (NOB/SUAS, 2005).

Os próximos dados revelam o quando os familiares têm sido essenciais para a proteção às famílias e o quanto tem sido frágil a intervenção do Estado. Isto porque “na ausência de um verdadeiro Sistema de Proteção Social é na família que os indivíduos tendem a buscar recursos para lidar com as circunstâncias adversas” (SARTORI, 2012, p. 250). Assim, quando perguntado com quem a família contou quando houve fuga ou desaparecimento de uma pessoa da família, 84,6% informaram que contaram com os parentes; 7,7%, com os amigos e vizinhos e 7,7% com os serviços públicos. Quando perguntado com quem a família contou na gravidez de uma das filhas adolescentes, em resposta, 95,3% responderam que com parentes, 2,3% vizinhos e amigos; 0% serviço público e 2,3% sem resposta. Importante destacar este último dado, pois em casos de gravidez, é natural que a família procure a Unidade de Saúde da Família para o devido acompanhamento ou pré-natal,

no entanto, a resposta de 0% serviço público nos faz analisar que essas adolescentes não estão sendo acompanhadas pelos serviços de saúde; ou que as famílias não compreendem a importância dos serviços públicos na ideia de “poder contar”, tendo em vista as fragilidades dos serviços, dentre outras questões.

E, por fim, ao perguntar com quem a família contou quando algum de seus membros foi vítima de violência sexual, 80% afirmaram que contaram com os parentes e 20%, com os serviços públicos. Nota-se, portanto, que houve uma maior procura dos serviços públicos (quando comparado aos dados anteriores) o que torna algo positivo, pois mostra de certa forma, um reconhecimento da importância dos serviços públicos para a proteção aos indivíduos e às famílias em situação de violência doméstica e nos casos de vítimas de violência sexual. Logo, neste campo, a presença do Estado parece ser mais efetiva. Vale ressaltar que os serviços públicos que trabalham com esses tipos de casos são: Conselho Tutelar, Centro de Referência Especializado da Assistência Social, Delegacia da Mulher etc.

Contudo, o estudo nos possibilita perceber que as populações em situação de pobreza apresentam dificuldade na formação de um sentimento de pertencimento, o que as leva a desejarem somente proteção, no sentido de conseguir favores, ajudas. Pensar em direitos seria para os que pertencem à sociedade, para os que se veem como parte da coisa pública. Essa dificuldade de enxergar como cidadão de direitos não possibilita que esses beneficiários procurem os serviços públicos de forma efetiva e exijam que suas necessidades sejam atendidas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe avanços significativos com a seguridade social brasileira, pois tais conquistas têm promovido um redesenho em todo o sistema de proteção social no Brasil, elevando a Assistência Social ao patamar de política pública ao reconhecê-la enquanto direito essencial para afiançar a proteção social não contributiva aos cidadãos. Tendo como base este conhecimento, procurou-se apreender esse redesenho a partir da ideia de proteção social no contexto internacional e como se configurou no Brasil essa concepção.

Em virtude de seu caráter contraditório, “o termo proteção social pode abrigar vários significados e intenções” (PEREIRA, 2006, p. 338), o qual pretendeu apontar a partir dos resultados deste estudo dissertativo. Assim, dar visibilidade acadêmica aos sentidos da proteção social a partir da percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, tendo como base os dados secundários do Banco de dados - “Estudo da Capacidade Protetiva de Famílias no Estado da Paraíba” foi essencial, pois nos possibilitou compreender “o que faz as famílias se sentirem protegidas” e “em que situações elas podem contar com a renda advinda do PBF, com os serviços públicos, com as famílias, vizinhos, igreja e amigos para se sentirem protegidas”, ampliando as possibilidades e formas de proteção. Dessa forma, foi possível constatar os interesses contraditórios entre os beneficiários, serviços públicos, programa governamental (PBF), partindo do pressuposto de que garantir a proteção social não significa apenas a efetuação da transferência de renda via PBF e sim da garantia de um conjunto de políticas públicas, serviços públicos e oferta de trabalho, como possibilidade de saída da situação de pobreza e/ou extrema pobreza.

Foi possível analisar que no contexto brasileiro os programas sociais, em sua maioria, estiveram direcionados às camadas mais pobres da população com a justificativa de combate à extrema pobreza, com programas mais focalizados e seletivos do que universais. A inspiração nos modelos de proteção social europeu não garantiu a execução na íntegra, isso porque no Brasil nunca houve um estado de bem-estar social a partir do pleno emprego como nos países centrais. Portanto, o Brasil é um caso exemplar de um desenvolvimento excludente e com forte característica do tipo conservadora. Logo, problematizar o desenho da Política Pública de Assistência Social na sua relação serviços e benefícios, enquanto política pública que possibilita o acesso ao direito à proteção social não contributiva do cidadão foi primordial para o debate da cidadania e qualidade de vida da população usuária do PBF.

O resultado da pesquisa permitiu compreender como a Política Pública de Assistência Social se apresenta enquanto proteção social não contributiva. Assim, o estudo aponta o quanto às famílias beneficiárias do PBF no município de João Pessoa/PB estão sendo descobertas e desprotegidas pelo Serviço de proteção básica do CRAS, tendo em vista que 90,5% das (os) entrevistadas (os) nunca receberam visita domiciliar de profissionais do CRAS e 88,1% não acessam os serviços do CRAS. A falta de acompanhamento dos profissionais do CRAS às famílias e o pouco acesso das famílias ao equipamento CRAS reflete a ideia de que não há cobertura do serviço, mesmo este tendo como base o território e famílias em situação de vulnerabilidade social. Importante destacar que a função da cobertura só se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, por meio das visitas domiciliares e/ou do usuário no equipamento, de forma a garantir ao usuário o acesso à informação, renda, serviços, programas, projetos e encaminhamento a outros serviços, conforme a complexidade da demanda.

Outro ponto importante é que o não acesso e a falta de conhecimento dos serviços e benefícios ofertados no CRAS apontam para a desproteção no que tange ao direito à informação. O acesso à informação está preconizado na PNAS (2009) e faz parte do trabalho essencial ao serviço do CRAS, pois é a partir do acesso a informações que as famílias passam a compreender seus direitos e como acessá-los, garantindo o conhecimento e autonomia dos usuários sobre a política pública de assistência social e demais políticas. É importante ter estabelecido que o acesso à informação é um direito e quando negligenciado ou negado, desprotege o usuário. A não democratização da informação faz como que o profissional formado em Serviço Social descumpra o Código de Ética da profissão no que se refere aos deveres do Assistente Social nas suas relações com os usuários.

Um dos fatores que possivelmente corroboram com a precarização do trabalho destes profissionais, que reflete de certo modo na operacionalização da Política de Assistência Social na proteção básica no município de João Pessoa/PB, é a ausência de concurso público. Desse modo, os profissionais apresentam vínculos precários, vulneráveis à política partidária, e, para além, verifica-se problemas relacionados à falta de combustível para realização das atividades externas; a rotatividade de técnicos; despreparo profissional; ações pragmáticas etc. Esses elementos impedem da proteção básica em João Pessoa/PB imprimir um caráter eficaz às suas ações, acarretando em ações fragmentadas, setorializadas e isoladas.

Verificou-se a fragilidade no que se refere à segurança de renda, tendo em vista que 90,1% das famílias assinalaram que o benefício advindo do Programa Bolsa Família garante a

alimentação, mas não dar a certeza de obter alimento por todo o mês, o que induz as famílias a recorrerem a empréstimos, aos familiares, aos vizinhos e aos amigos que, de certa forma, constitui uma rede de proteção. As famílias pesquisadas enfatizaram que a renda advinda pelo trabalho formal poderia garantir a proteção de toda a família, porém a ausência desta renda acarreta na desproteção, já que a renda do programa bolsa família não supre todas as necessidades do conjunto familiar. Esse aspecto reflete no quanto as famílias têm conhecimento da importância do trabalho para o desenvolvimento de suas potencialidades e resolutividade de suas necessidades básicas.

O Programa Bolsa Família, de acordo com os resultados da pesquisa, apresenta limitações na realização de seus objetivos, tendo em vista que para além das prioridades nas condicionalidades (educação e saúde), o PBF também deve ofertar o incentivo ao trabalho e a cursos profissionalizantes como possibilidade de saída da situação de extrema pobreza e/ou pobreza. Mas como trabalhar essas questões com as famílias se não houver oferta desses serviços? Ou se as famílias não tiverem acesso a essas informações?. Todavia, o benefício passa a ser a principal renda e em algumas situações, a única renda da família, tencionando as famílias a nutrirem esperança de permanência e garantia de renda por meio do PBF. Assim, a proteção social ofertada pelo Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família oferece sustento às famílias e não sustentabilidade já que proporciona dependência financeira do benefício.

Os resultados do estudo também sinalizam para o quanto é precoce a constituição familiar para as famílias pobres, porém, esta tem tido poucos filhos, ou seja, não reproduzem a ideia de que “pobres fazem muitos filhos para ganhar mais acesso ao dinheiro do bolsa família”, pois o percentual de 05 filhos a 10 filhos são os mais baixos. O que também se observou nas análises é que a prioridade destinada à mulher no que tange a gerência do benefício possibilita, de certa forma, a autonomia das mesmas, e neste sentido, é possível verificar a proteção às mulheres beneficiadas pelo programa bolsa família.

Para além das questões apontadas, outros fatores refletem na ideia de famílias desprotegidas, devido a pouca efetividade das condicionalidades, principalmente na educação, pois encontramos inúmeras questões problemas, como: trabalho infantil; falta de inovação das escolas para atrair os alunos às salas de aula, gravidez na infância e/ou adolescência; violência no espaço institucional/escola, dificuldades no aprendizado. Esses são elementos que os profissionais da Educação precisam saber para elaborar estratégias de atuação frente às essas dificuldades, não de modo isolado, mas em conjunto aos demais serviços públicos de assistência, saúde e outros integrantes da rede de serviços socioassistenciais. No que se refere

a saúde, os dados apontam para um relativo acompanhamento da equipe da Unidade de Saúde da Família nas residências, porém, um descontentamento por parte dos entrevistados do atendimento na Unidade de Saúde, enfatizando a necessidade de uma avaliação das ações executadas. A precarização da cobertura dos serviços públicos é uma grande problemática que contribui de forma significativa para o aumento da desproteção das famílias beneficiárias, pois estas deixam de ter o acompanhamento necessário que colabore na diminuição dos riscos eminentes às quais estão postas cotidianamente.

Outros aspectos que apontam para a desproteção dos usuários são as questões voltadas ao desemprego devido ao baixo nível de escolaridade e capacitação para o mercado de trabalho excludente. Assim, com a ideia das famílias não “contar” com o poder público quando precisar, os familiares e amigos são os principais agentes com quem as famílias podem confiar e com quem se sentem protegidas. Essas incompletudes estão relacionadas com a omissão do Estado em consolidar direitos, reconhecer e prover acessos, articulações aos serviços de diferentes políticas sociais e em seus monitoramentos.

Assim, enfrentar a insegurança de rendimentos e de acesso a serviço e bens públicos é pressuposto indispensável para um programa real de ampliação de cidadania. Constatou-se que promover e fortalecer as transferências monetárias de renda não constitui a garantia da proteção social para as famílias beneficiárias do PBF. Logo, a pesquisa corrobora com a ideia de que a distribuição de renda no Brasil caminha para a generalização e permanência de um patamar considerado muito baixo das necessidades humanas básicas aceitáveis. Onde se observa a insegurança de renda devido aos desdobramentos do trabalho, da pobreza, velhice, doenças, deficiência, entre outros. A segurança socioeconômica não pode e não deve se restringir à garantia de uma renda mínima, pois na ausência de serviços públicos gratuitos e universais, ela levará à expansão de uma rede privada, e, portanto, ao fortalecimento do mercado cujo acesso não estará assegurado a partir de mínimos. Isto porque a proteção social transita entre o campo público e privado, tornando-se difícil a efetivação da provisão de direitos sociais.

A partir das questões levantadas por esse estudo, esperamos contribuir no sentido de dar visibilidade a discussão no campo acadêmico do território vivo e vivido. Em suma, é evidente que este estudo dissertativo está longe de se encerrar em si, tendo em vista que há questões que precisam ser estudadas e respondidas, tais como: Por que o PBF não se transforma em direito constituído em Lei? Por que o programa se mantém numa relação contraditória a partir da perspectiva do programa, serviços e usuários? Pois é sabido que o PBF se apresenta enquanto direito quando se trata do campo das políticas públicas de

educação, saúde e assistência social, devido às condicionalidades, mas ao mesmo tempo se apresenta como programa de transferência de renda de governo, flexível as mudanças.

Contudo, identificar elementos que possam contribuir no debate e fortalecimento das Políticas Públicas de Proteção Social na perspectiva de afirmação do direito, de modo especial, na relação proteção e segurança de renda se constitui um desafio no contexto neoliberal e conservador em que vivemos. Logo, faz-se necessário a tarefa de desenvolver uma transição societária, pautada na afirmação dos princípios da igualdade, justiça e da equidade. Por mais que a Assistência Social desenvolva mecanismos de ações em conjunto, ainda terá que trabalhar com ocorrências de desproteção. Para que se alcance um conjunto de sustentabilidade para o desenvolvimento social, é imprescindível que se tenha ações sociais e econômicas interligadas. Desse modo, um programa de transferência de renda por mais que opere no campo do direito ao beneficiário não pode por si só ser agente do desenvolvimento e da proteção social em sua amplitude.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BARROS, R. P.; et al. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. Nº 1349. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): 2008. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90975/1/577227653.pdf>>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

BARBOSA, A. L. N. H; CORSEUIL, C. H. L. **Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. Mercado de Trabalho. Brasília: IPEA, 2014.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, 2004.

_____. Presidência da República. Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, PR, 2009.

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

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social**: lei 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Brasília, 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. **Lei ordinária nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 11 jul. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Progridir**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/progridir/>>. Acesso em: 10 out. 2017

_____. Orçamentos da União Exercício Financeiro 2015. **Projeto de Lei Orçamentária**. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/ploa/volume_i_ploa_2015>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de textos: VI Conferência Nacional de Assistência. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2007. **In:** COUTO, B. R. **Os Direitos Socioassistenciais:** balizas fundamentais à garantia da assistência social como política pública. 2007.

_____. **Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.** MDS/Senarc. 2015.

_____. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas; sumário analítico / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: IPEA, 2009. 3 v.:gráfs.,tabs. – (Brasil: o estado de uma nação)

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social:** fundamentos e história. (Bibliografia Básica do Serviço Social) 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BIDARRA, Z. S. **Pactuar a intersectorialidade e tramar redes para consolidar o sistema de garantia de direitos.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 99, p. 483-497, jul./set. 2009.

BREVILHERI, E. C. L.; PASTOR, M. A intersectorialidade como estratégia de gestão das políticas de saúde e assistência social. **In:** CONSERVA, M. de S.; ALVES, J. de M.; SILVA, E. L. da (Org.). **Estado brasileiro, direitos constitucionais e os desafios da proteção social no século XXI [livro eletrônico].** João Pessoa: Editora do CCTA, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América latina.** Texto para Discussão, São Paulo, n. 275, nov. 2010. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_desenvolvimentismo.CF.pdf>. Acesso em 21 out. 2018.

CARVALHO, M. do C. B. de. A priorização da família na agenda da política social. **In:** KALoustian, S. M. (Org.). **Família brasileira, a base de tudo.** 10. ed. São Paulo: Cortez. Brasília, DF: UNICEF, 2011.

CASTEL, R. **A insegurança social:** o que é ser protegido? Tradução de Lúcia M. Endlich Orth. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa família 2003-2010:** avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. (344p.).

CEBRAP. **Métodos de pesquisa em ciências sociais:** Bloco quantitativo. Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016.

CFESS. **Código de ética do/a Assistente Social**. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. - 10ª. ed. rev. e atual. - [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, [2012].

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

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (Cepal). **Relatório Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU Habitat)**, 2010. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

CONSERVA, M. S. **Relatório Técnico do Projeto Proteção Social e Gestão Intersetorial de Territórios de Vulnerabilidade Social no Estado da Paraíba. I Etapa**. UFPB/NEPPS/PPGSS/SEDH/FAPESQ. João Pessoa, 2015.

_____. **Relatório Técnico Pós-Doutoral**. Casadinho/Procad. PEPGSS/PUC-SP. 2016. GAMBARDELLA, Alice. **Relatório Técnico - Síntese dos resultados da pesquisa em relação à oferta de serviços públicos nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação**. UFPB/NEPPS/PPGSS/CAPEs, 2016.

_____. **Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba**. Governo do Estado da Paraíba/Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano. João Pessoa: A União Editora, 2016.

_____. **Relatório Técnico do Projeto Assistência Social e Transferência de Renda: Interações no território da proteção social**. UFPB/NEPPS/PPGSS/PUC-SP/SEDH/FAPESQ/CNPQ/CAPEs/BID. João Pessoa, 2017.

COLIN, D.; PEREIRA, J. M.; GONELLI, V. **Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social**. In: Campello, T.; Neri, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

COUTO, B. R. et al. **O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual**. In: Oliveira, Marco Antonio de (Org.). **Reformas do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas (SP): UNICAMP. IE, 1998.

DRAIBE, S. M. **Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil**. In: KALoustian, S. M. (Org.). **Família brasileira, a base de tudo**. 10. ed. São Paulo: Cortez/ Brasília, DF: UNICEF, 2011.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Pechanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. Tradução de Marcos Santarrita. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. Globalização e a nova ordem internacional. In: REIS FILHO, D. A. (Org.) et al. **O século XX: o tempo das dúvidas. Do declínio das utopias às globalizações**. Vol. 3. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

JACCOUD, L. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília. 64 (3): 291-307 jul. set 2013. Disponível em <[file:///C:/Users/Casa/Downloads/1%20Programa%20bolsa%20familia%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Casa/Downloads/1%20Programa%20bolsa%20familia%20(1).pdf)>. Acesso em: 15 maio 2018.

KALOUSTIAN, S. M. **Família Brasileira, a base de tudo**. 10. ed. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 2011.

KOGA, D.; NAKANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: **ABONG NAS CONFERÊNCIAS 2005— Criança e Adolescente, Assistência Social**, 2005. *Cadernos*. Brasília: Abong, 2005. p. 68-74.

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **A dimensão territorial no processo de construção do conhecimento e da realidade social nas áreas mais vulnerável da metrópole**. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - Prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte. 2008.

LAVINAS, L.; COBO, B.; VEIGA, A. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latino americana de Pabloción**, Uruguai, Ano. 6, n. 10, 2012, p. 31 a 56. Disponível em: <<file:///C:/Users/Casa/Downloads/37-81-1-SM.pdf>>. Acesso em: 12 de mar. 2018.

LAVINAS, L.; COBO, B. **O Direito à Proteção Social: perspectivas comparadas**. 2009. Disponível em: <http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/o-direito-proteo-social_perspectivas-comparadas_lavinas_e_cobo-5363c719245b2.pdf>. Acesso em: 6 mai. 2018.

LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2007, vol.12, n.6, p.1463-1476.

_____. **Bolsa Família distribuiu renda, mas não reduziu abismo social.** BBC Brasil em São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41191783>>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. **A financeirização da política social: o caso brasileiro.** ForthcomingatPolitika, n. 2, July 2015, Rio de Janeiro, Fundação João Mangabeira em colaboração com Humboldt-Viadrina Governance Platform, p.35-51. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2015/09/Lena-Lavinas-colet%C3%A2nea-Cesinha-Politika-2015.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

_____. **Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras.** 1998. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0596.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENESES, M. A. R. de. Dilemas e desafios para a gestão da proteção social. In: CONSERVA, M. de S. (Org.). **Multiterritorialidades e os desafios da proteção social no Brasil e na Europa.** João Pessoa: Editora do CCTA; A União, 2018. 2^a edição revista e ampliada.

MENEZES, H. J.; CARDOSO, E. S. **TERRITÓRIO E TERRITORIALIZAÇÃO:** Questões conceituais para uma abordagem e leitura dos movimentos sociais. 2017. Revista Pegada, vol. 18 n. 3. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/5140/4174>>. Acesso em 12 nov. 2018.

MEIRELES, C. L. de A.; NASCIMENTO, M. de F. M. do. Inclusão social e autonomia dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de João Pessoa/PB. In: CONSERVA, M. de S.; ALVES, J. de M.; SILVA, E. L. P. da. (Org.). **A Gestão da Proteção Social em Debate [Livro eletrônico].** João Pessoa: Editora do CCTA, 2016. 241 p. E-book.

MÉSZARÓS, I. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. Tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. - 1. ed. revista. - São Paulo: Boitempo, 2011.

MIOTO, R. C. T. Família e Serviço Social: contribuições para o debate. In: **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez Editora, ano XVIII, n. 55, nov. / fev.1997.

MOTA, T. de S.; ROCHA, Rafaela Ferreira; MOTA, Gabriela Brasileiro Campos. **Família – Considerações gerais e historicidade no âmbito jurídico.** In: **Âmbito Jurídico,** Rio Grande, XIV, n. 84, jan 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8845>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social.** 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 5).

NEDER, G. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção no Brasil. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família brasileira, a base de tudo.** 10. ed. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 2011.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** 3 ed. Ampliada, São Paulo: Cortez, 2001.

PAUGAM, S. **La Société français e et sespauvres.** Paris: PUF, 1993.

PARAÍBA. **Secretaria de Desenvolvimento Social.** Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/sedes/>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo:** crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, P. A. P. **Proteção social contemporânea:** cuiprodest? Contemporary social protection: cuiprodest?. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/04.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2017.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=20635&t=sobre>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.** IDHM Renda. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-renda.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em:<<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

PRZEWORSKI, A. et al. O capitalismo democrático na encruzilhada. Trad. Otacílio F. Nunes Jr. **Revista Novos Estudos**, n. 22, out. de 1982.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 109-116, mar. 2006.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

RIZZOTTI, M. L. A.; COUTO, B. R. Proteção Social no Brasil: uma análise a partir da dimensão política. In: CONSERVA, M. de S. (Org.). **Multiterritorialidades e os desafios da proteção social no Brasil e na Europa**. João Pessoa: Editora do CCTA; A União, 2018. 2ª edição revista e ampliada.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROUDINESCO, E. **A família em desordem**. Editora Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 2003.

SANTOS, V. A. dos; SILVA, R. T. F.; CONSERVA, M. de S. Benefício de Prestação Continuada (BPC): Do direito a proteção social ao significado de proteção social pelas famílias beneficiadas. In: CONSERVA, M. de S. (Org.). **Estado brasileiro, direitos constitucionais e os Desafios da Proteção Social no Século XXI**. João Pessoa: Editora do CCTA, 2016. 280 p.; E-book.

SANTOS, M. **Entrevista em Caros Amigos**, São Paulo, n. 17, ago 1998.

_____. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

_____. **Território e sociedade entrevista com Milton Santos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2ª ed., 3º reimp. 2007.

SANTOS, G. C.; ARCOVERDE, A. C. B. Pobreza: conceitos, mensuração e enfrentamento no Brasil. **Anais da 5ª Jornada Internacional de Políticas Públicas**: 2011 ago. 23-26; São Luís do Maranhão, Brasil. [Internet]. São Luís: UFMA; 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/DESIGUALDADES_SOCIAIS_E_POBREZA/POBREZA_CONCEITOS_MENSURACAO_E_ENFRENTAMENTO_NO_BRASIL.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções sobre território**. 4. ed. São Paulo: Outras expressões, 2015.

SARTORI, E. **Família e proteção social: todos sob o mesmo teto**. Campinas: Papel Social, 2012.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI). Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Condicionalidades>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. Ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SEGNINI, L. R. P. Constantes recomeços: desemprego no setor bancário. 2001. In: BRUSCHINI, C.; PINTO, C. R. (orgs.). **Tempos e lugares de gênero**. São Paulo: 34, 2001. p.145-183.

SILVA, M. O. da S. e. **A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais**: articulação com políticas estruturantes e unificação. 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/Casa/Downloads/pensarbh_ed15_trajetoria_programas.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. 2002. In: _____. **Revista de Políticas Públicas**. v. 6, n. 2 (2002).

_____. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**. Vol.12, n. 6. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2017.

_____. Os egressos do Bolsa Família: uma avaliação sobre as famílias beneficiárias no Maranhão. In: CONSERVA, M. de S. (Org.). **Multiterritorialidades e os desafios da proteção social no Brasil e na Europa**. João Pessoa: Editora do CCTA; A União, 2018. 2ª edição revista e ampliada.

SILVA, R. T. F. da; SANTOS, V. A. dos. CONSERVA, M. de S.; SANTOS, A. C. de L. Os impactos das reformas no “governo Temer” para as políticas sociais e classe trabalhadora. **Anais do II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais**. Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis. 2017.

SILVA, A. F. de S.; CONSERVA, M. de S. (Des) Proteção Social: Descompasso entre serviços socioassistenciais e benefícios do PBF-PB. In: CONSERVA, M. de S.; ALVES, J. de M.; SILVA, E. L. P. da (Org.). **Territórios em diálogo**: os chãos como ponto de partida para as políticas sociais brasileiras [livro eletrônico]. João Pessoa: Editora do CCTA, 2016.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: _____. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-56.

_____. **Proteção social e seguridade social no Brasil:** pautas para o trabalho do assistente social. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/05.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. **Territorialização e desafios à capacidade de participação política.** Gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13, Buenos Aires, 2008.

_____. **Assistência Social:** de ação individual a direito social. In: Revista Brasileira de Direito Constitucional n.10, jul. dez. 2007.

SOUZA, A. P. Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família. In: BACHA, E.; SCHWARRZMAN, S. (Ed.). **Brasil:** a nova agenda social. Rio de Janeiro: LTC, 2011. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda5.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

SILVA, E. L. P. da. **Territorialidades e Proteção Social:** conflitos Socioambientais Indígenas Vivenciados na Pesca Artesanal no litoral norte da Paraíba. 229 f. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SMITH, A. **A riqueza das nações.** São Paulo: Nova Cultura Ltda, 1996.

SZYMANSKI, H. **Viver em família como experiência de cuidado mútuo:** desafios de um mundo em mudança. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano 21, n. 71, p. 9-25, set. 2002.

VIEIRA, F. das C. F.; CONSERVA, M. de S. A Gestão da Proteção Social no SUAS: pelepas, dilemas e conquistas. In: CONSERVA, M. de S.; ALVES, J. de M.; SILVA, E. L. P. da. (Org.). **A Gestão da Proteção Social em Debate [Livro eletrônico].** João Pessoa: Editora do CCTA, 2016. 241 p.; E-book.

VICENTE, C. M. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção de vínculos. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família brasileira, a base de tudo.** 10. ed. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 2011.

WANDERLEY, M. B. **Discussão sobre a gestão social:** conceitos e protagonistas. 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/Casa/Downloads/17973-79036-1-PB.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no século XXI:** A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda. São Paulo: Cortez, 2004.

YASBEK, M. C. **Estado e Políticas Sociais.** Disponível em: <<http://files.adrianonascimento.webnode.com.br/200000175-4316b440ff/Yazbek,%20Maria%20Carmelita.%20Estado%20e%20pol%C3%ADticas%20sociais.pdf>>. Acesso em 11 set. 2018.

YASBEK, M. C.. Proteção Social e Transferência de Renda. In: CONSERVA, M. de S. (Org.). **Multiterritorialidades e os desafios da proteção social no Brasil e na Europa.** João Pessoa: Editora do CCTA; A União, 2018. 2^a edição revista e ampliada.