

2.

Política Nacional de Assistência Social, Centro de Referência de Assistência Social e Programa Bolsa Família

Considerando o CRAS - Centro de Referência de Assistência Social - como o lócus da pesquisa apontada, abordarei sua intervenção situando-o no contexto da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei Nº 8742 de 07/12/93), que aponta para as responsabilidades das esferas municipal, estadual, federal e da sociedade civil no enfrentamento da questão social, dentro de uma lógica universalista, descentralizada e democrática dos direitos sociais.

No que diz respeito à municipalização da assistência social, os CRAS são unidades de referência onde se *operacionaliza de forma integrada a Política de Assistência Social, visando o enfrentamento da pobreza.*

No município do Rio de Janeiro as Coordenadorias de Assistência Social (CAS) tem a competência de gerenciar o planejamento de programas e projetos; implementar a política regional de assistência; realizar pesquisas, coordenar, supervisionar e avaliar a execução de todas as ações de desenvolvimento social a serem realizadas em seu território, através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que tem como principal papel, mobilizar e integrar os serviços da rede de assistência, regionalizando os atendimentos e potencializando os recursos financeiros, humanos e técnicos. São unidades de Assistência Social, responsáveis por prestar um serviço municipal de atendimento às famílias vulneráveis em função da pobreza e de outros fatores de risco e exclusão social⁴, e em destaque a execução e acompanhamento do Programa Bolsa Família, o que será discutido adiante. Primeiramente abordo a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, em seguida o próprio Centro de Referência de Assistência Social.

2.1.

Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social

⁴ As competências das Coordenadorias de Assistência Social e dos Centros de Referência de Assistência Social no município do Rio de Janeiro foram destacadas a partir do documento elaborado pela Equipe da Escola Carioca de Gestores da Assistência Social e Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, que foi apresentado no Fórum Descentralizado de Assistência Social em setembro de 2006.

Antes de discorrer sobre o Centro de Referência de Assistência Social, o Programa Bolsa Família e as diferentes concepções teóricas abordando o fenômeno da pobreza e suas implicações, como já foi dito, faz-se necessário introduzir a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL:2004) e sua implementação municipal para melhor compreensão da temática em foco.

O destaque à Política Nacional de Assistência Social (Brasil:2004) se refere ao atual direcionamento político-administrativo da Assistência Social, conforme é apresentado no documento oficial elaborado em 2004, quando essa política foi apresentada ao país. Expressa o conteúdo da Assistência Social no Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social relativa à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. De acordo com o mesmo documento, busca-se transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988, e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), por meio de definições, princípios e diretrizes que nortearão sua implementação, propondo nova agenda para a cidadania no Brasil. Também declara representar um marco histórico de decisão do MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social de tornar público um processo de construção coletiva de (re)desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, traduzindo o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003.

O SNAS – Sistema Nacional de Assistência Social e o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social estão empenhados em estabelecer políticas permanentes com a perspectiva prioritária de implantar o SUAS, para integrar o governo federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios em uma ação conjunta. Com isso, afirmam os documentos oficiais, busca-se impedir políticas de protecionismo, garantindo aquelas estabelecidas por meio de normas jurídicas universais (BRASIL, MDS:2004).

A Assistência Social como proteção social configura-se como possibilidade de reconhecimento público de legitimidade das demandas de seus usuários e de espaço de ampliação de seu protagonismo.

*A proteção social deve garantir a **segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, de convívio ou vivência familiar.***

Elege os *princípios* de atendimento às necessidades sociais sobre a exigência de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do

cidadão, à sua autonomia; igualdade de acesso ao atendimento e divulgação ampla dos serviços; e, determina **diretrizes** de descentralização político-administrativa garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo respeitando as diferenças e as características socioterritoriais locais; participação da população; primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política em cada esfera de governo; centralidade na família; e, ainda seus **objetivos** que se realizem de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando a garantia dos mínimos sociais, a provisão de serviços de Proteção Social Básica e, ou, Especial (de Média ou Alta Complexibilidade) para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem. Isto para se contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários de áreas urbana e rural através de ações centradas.

Constitui o público usuário da Política Nacional de Assistência Social, **o cidadão** especialmente presente em grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e de risco social.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS – vale enfatizar, define e organiza os elementos essenciais da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, a qualidade no atendimento, a especificação de indicadores de avaliação de resultados, da nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistência, tais como: matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; *o desafio da participação popular/cidadão usuário*; a Política de Recursos Humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

Os serviços socioassistenciais no SUAS, são organizados segundo as seguintes referências: **vigilância social, proteção social e defesa social e institucional**. Neste estudo, cabe destacar, a orientação das ações em vigilância social no que se refere à produção, sistematização de informação, os indicadores e índices de territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas.

Destacando dentre alguns críticos da política de Assistência Social o estudo de YASBEK (2004:13), noto dois aspectos relevantes. A autora ao discutir sobre as ambigüidades da assistência social, considera que, se por um lado com a Constituição de 1988 teve início a construção de uma nova concepção para a assistência social brasileira

que foi incluída no âmbito da seguridade e regulamentada pela LOAS (1993) como política pública, por outro lado suas reflexões reforçam algumas avaliações quanto à questão da identificação da assistência social com o assistencialismo e com a filantropia, significando constante desafio para o seu enfrentamento. Ressalta a questão histórica de política clientelista a qual consolidou uma *cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da assistência*.

Afinal *o campo dos direitos*, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, com o seu caráter não contributivo, a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução dessas políticas constituem o desafio da efetiva concepção de uma política social pública voltada às necessidades sociais. Pois sem o reconhecimento dos direitos sociais, seu âmbito de interferência permanece secundário e isolado, sendo regida por princípios de subsidiariedade, onde o comando único apesar de constituir estratégia fundamental, dá continuidade às ações sobrepostas, pulverizadas, descontínuas, sem impacto ou efetividade. Neste sentido a estudiosa alerta que a assistência social tanto pode constituir-se em direito social como mecanismo de inclusão, como pode reiterar a exclusão social pelo favor e pelo enquadramento, onde esses limites são difusos.

Portanto, os paradoxos da assistência social brasileira se evidenciam pela maneira como os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos que permitem trazer para a *esfera pública* a questão da *pobreza e da exclusão*, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de *participação política*, mas também, pela inserção do Estado brasileiro na política econômica liberal, colocando em andamento processos desarticuladores de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob forte pressão dos interesses financeiros internacionais. Esta última lógica molda a assistência social na esfera estatal com um perfil *focalizado, despolitizado, privatizado e refilantropizado* onde na atualidade as alternativas desenhadas para a questão social brasileira não rompem com a ótica seletiva e emergencial, sem inovações.

Assim, resta o desafio de fortalecer a *esfera pública* num contexto em que se enfrenta a constituição de uma subjetividade antipública. É ressaltado *o reconhecimento público do direito ao atendimento das necessidades sociais* pois sendo *público* tem a universalidade como perspectiva, envolve *interesses coletivos*, tem *visibilidade, transparência, envolve o controle social, a participação e a democratização*.

A interpretação da privatização do público perpassa pelo sucateamento da administração pública cuja responsabilidade vem sendo repassada direta ou indiretamente para as organizações privadas, e, ainda, pode ocorrer uma outra interpretação cuja sociedade atual organizada por interesses privados vem suprimindo os interesses de caráter público transformando a esfera pública a partir de interesses estritamente privados, o que se pode observar no âmbito na nova esfera onde se desenvolve o social.

É no âmbito da construção de alternativas para a instituição de novos parâmetros cuja concentração de esforços deve formar-se para abrir o caminho de negociação capaz de deter e desfazer a “*privatização do público*”.

2.2.

Centro de Referência de Assistência Social – CRAS

Considerando a compreensão crítica da política de Assistência Social prosseguir com a descrição da operacionalização de seu sistema.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), repetindo, está organizado em diferentes níveis de proteção social para a população usuária: a *Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial (de Média e de Alta Complexidades)*, conforme estabelecido na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, PNAS/2004). Visando à prevenção de riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades, bem como pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a Proteção Social Básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e, ou, fragilização de vínculos afetivos e relacionais e de pertencimento social. A Proteção Social Especial, prioriza a atenção de Média e Alta Complexidades e objetiva o atendimento de famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social devido ao abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005).

As ações a serem desenvolvidas pelas Secretarias Municipais de Assistência Social, através dos CRAS's – Centro de Referência de Assistência Social, reforçam a decisão governamental de conferir um caráter intersetorial à Política de Assistência Social destinada às comunidades. A legislação brasileira nesta área aponta direitos que devem ser

assegurados a todo e qualquer cidadão, bem como aponta responsabilidades e sugere encaminhamentos para a implantação de políticas e conseqüente inclusão do público alvo nas políticas sociais.

Neste panorama, o crescente quadro de exclusão e risco social, observado na realidade brasileira, configura-se como uma questão social complexa que requer ampla mobilização e um trabalho de intersetorialidade, que implique numa intervenção concreta e prioritária, capaz de revertê-la.

Os objetivos da proposta dos CRAS's podem ser assim apresentados: Propiciar espaços de troca de experiência e participação dos usuários, favorecendo o exercício da cidadania; Desenvolver ações que estimulem a discussão e prevenção acerca da temática, violência, cidadania, entre outras; Desenvolver atividades que potencializam a família como unidade de referência; Acompanhar os Programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Estimular a criticidade e a compreensão da realidade social; Contribuir para diminuição do percentual de crianças inseridas em trabalho infantil; Buscar a ampliação de novas parcerias com instituições públicas ou privadas de atenção; Promover periodicamente a reflexão da prática profissional; Elaborar diagnóstico da área de atuação dos CRAS's.

O CRAS campo da experiência profissional aqui focada é classificado como de médio porte. Ele ocupa um prédio construído pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro através do Programa Favela Bairro/PROAP I.⁵ Está localizado num bairro

⁵ Sobre o Programa Favela-Bairro/PROAP I e o processo de favelização no Município do Rio de Janeiro, ver Alvito & Zaluar (2001) em seu livro "Um século de Favela", ela diz que as políticas sociais estão desconectadas da atenção aos direitos civis sinalizando que essa tem sido a marca característica da ação do poder público no Rio de Janeiro. Por isso, inclusive, pode-se afirmar que hoje uma das questões centrais a ser enfrentada pelo desafio de integrar a cidade é a deficiente articulação política e administrativa entre o governo estado, a quem cabe a política de segurança, e o governo municipal, que vem assumindo a responsabilidade quase exclusiva pelas políticas sociais. O programa Favela-Bairro surge no âmbito desse processo de redefinição das atribuições da Prefeitura.

Sendo assim, os autores expõem que em dezembro de 1995, a Prefeitura do Rio assinou contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$ 300 milhões, incluindo contrapartida local de US\$ 120 milhões, para o financiamento do Programa de Urbanização e Assentamentos Populares (Proap), cuja gestão ficou com a Secretaria de Habitação, mas, prevê a ampla participação dos demais órgãos da Prefeitura. E como forma de corrigir o crônico problema de relacionamento entre o município e o estado, o BID exigiu a assinatura de um convênio com a Companhia Estadual /Cedae, firmado em setembro de 1995.

O PROAP apresenta três componentes básicos: urbanização de favelas, regularização de loteamentos e um programa, complementar a ambos, de monitoramento, educação sanitária e ambiental e desenvolvimento institucional.

A definição formal que prevaleceu quando da assinatura do contrato com o BID é que o Programa consiste na realização de obras de urbanização e na prestação de serviços sociais, assim como de iniciativas preliminares de regularização urbanística e fundiária (...) Para cada favela, será elaborado um projeto de urbanização, o qual será amplamente discutido com os membros da comunidade. Em seguida, serão realizadas obras de infra-estrutura básica e implantados serviços públicos requeridos para a transformação das favelas em bairros. Em cada favela beneficiária deverá ser implantada pelo menos uma creche, para atender crianças na faixa etária de 0 a 6 anos de idade. As iniciativas de regularização incluem a

pertencente à área da XI RA – Zona da Leopoldina, onde, segundo dados do Instituto Municipal Pereira Passos⁶ possui Índice de Desenvolvimento Humano - IDH de 0,739. As atividades deste CRAS⁷ iniciaram-se em 20 de outubro de 1999, embora oficialmente só fosse inaugurado em 28 de janeiro de 2000 atendendo aos dispositivos legais. Este equipamento da Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, tendo como pressuposto o princípio da territorialização, atende comunidades de três bairros.

A proposta do CRAS, enquanto equipamento de operacionalização da Política Nacional de Assistência Social, é atender às famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário, sendo responsável pela oferta de Programa de Atenção Integral à Família, o qual deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear.

Para além do atendimento às crianças e aos adolescentes, faz-se necessário o atendimento às mulheres sendo, em sua maioria, as chefes das famílias atendidas nos programas/projetos da unidade. O atendimento aos idosos, também presente, representa uma iniciativa das políticas públicas na área de promoção e assistência social, conforme a LOAS, no art. 10 que aponta para ações no sentido de atender as necessidades básicas do adulto na faixa conhecida como sendo da 3ª idade.

O acesso da população usuária aos serviços, é feito pelo Serviço Social através de instrumentos como entrevista social, visitas domiciliares e acompanhamento das famílias, além de reuniões sócio-educativas para todos os usuários atendidos nos projetos do CRAS; e, ainda sua inclusão nos Programas Sociais do governo federal como o Bolsa Família.

O CRAS, tomado aqui como campo empírico da pesquisa feita, representa a unidade pública de base territorial responsável pela execução dos serviços de **Proteção Social Básica e Especial**.

pesquisa fundiária, a elaboração de projetos de alinhamento e o reconhecimento de logradouros públicos (decreto nº 14.332, 7-11-1995) (p.51).

⁶ O Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP, (Francisco Pereira Passos foi prefeito do antigo Distrito Federal no período de 1902 a 1906), autarquia criada pela *Lei nº 2689 de 01/12/98* e vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo, é responsável pelo planejamento urbano, pela produção de informações gerenciais e cartográficas, pelo desenvolvimento de projetos estratégicos que subsidiam políticas setoriais e estudos socioeconômicos. Assume uma visão sistêmica de projetos de renovação, revitalização e reestruturação urbanas, integrando objetivos sociais, econômicos e culturais.

⁷ Quanto à questão da infra-estrutura e logística, o referido CRAS é um prédio composto de dois pavimentos com 04 salas para atividades, 01 refeitório, 01 sala de direção, 01 cozinha e 02 banheiros (masculino e feminino para os usuários), 01 sala para o serviço social.

Quanto às ações de **Proteção Social Básica** visando o acompanhamento das famílias e a garantia de acesso aos direitos sociais, constam as seguintes⁸:

Projeto Rio Experiente - grupo de convivência trabalhado com a perspectiva de integração cultural e lazer junto a 30 idosas.

Programa Agente Jovem - atendimento a 25 jovens na faixa etária entre 15 e 17 anos com aulas sócio-educativas, onde são abordados temas voltados para a realidade social dos jovens.

Pro-jovem – destinado a jovens de 18 a 24 anos que tenham terminado a 4ª série, mas que não tenham concluído a 8ª, nem possuam carteira de trabalho assinada. Objetiva a conclusão do ensino fundamental, o aprendizado de uma profissão e o exercício de atividades comunitárias. É dispensado o auxílio de R\$ 100 por mês para cada participante.

Conversando é que a gente se entende - espaço aberto nas comunidades visando discutir assuntos de interesse comum, focando o exercício da cidadania.

Rede de Proteção ao Educando – tem como objetivo o acompanhamento de famílias em situação de risco social e, em especial, a evasão escolar.

Bolsa Família – tem como objetivo combater a fome e a miséria promovendo a emancipação das famílias de baixa renda. Este Programa será melhor explicitado mais adiante.

Além disso, no CRAS são realizadas Visitas Domiciliares para elaboração de parecer técnico social a fim de subsidiar as denúncias de maus tratos contra o idoso através da ouvidoria da Secretaria Municipal da Terceira Idade e da Delegacia Especial de Atendimento ao Idoso.

São ainda realizadas Visitas Institucionais para emissão de parecer técnico social nos Atestados de Funcionamento e Título de Utilidade Pública, concedidos pelo poder público municipal, inscrição e renovação de inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social e inscrição no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.

Referente às ações de **Proteção Social Especial de Média Complexidade**, o CRAS atende às famílias e indivíduos com seus direitos violados cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. Assim dispõe de ações junto a:

⁸ As ações de Proteção Social Básica e Especial têm como referência o mês de março de 2007.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/PETI - Modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos em situação de risco social e em situação de trabalho Infantil. Atendimento a 50 crianças/adolescentes entre 7 e 14 anos retiradas do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre e degradante.

PAR- Programa Aluno-Residente - Acompanha as famílias cujos filhos estão inseridos nas Escolas Municipais através de encaminhamento dos Conselhos Tutelares.

Penas Alternativas - Espaço aberto para o cumprimento de prestação de serviços à comunidade por pessoas que foram beneficiadas com essas penas alternativas.

Agente da Liberdade - Oportuniza egressos do sistema penal em fase condicional em estágio de reinserção social.

No tocante às ações de **Proteção Social Especial de Alta Complexidade**, voltada a garantia de proteção integral às famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou situação de ameaça necessitando ser retirados do seu núcleo familiar ou comunitário, cito como exemplo de atuação deste CRAS o:

Projeto RUAS – Acompanhamento e monitoramento objetivando ao abrigado o resgate da cidadania; atendimento a 85 adultos (homens na faixa etária entre 18 e 45 anos).

Nas ações a seguir, acontecem a supervisão e o monitoramento dos serviços prestados, pois, trata-se da articulação com a rede de serviço utilizados pelo CRAS, como a articulação com a Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU através de trabalhos realizados em parceria com o POUZO (Posto de Orientação Urbanística e Social) nas demandas relativas a SMAS/SMU, inclusive relativo ao Programa Bolsa Família; a articulação com a Secretaria Municipal de Saúde através de trabalhos sócios-educativos com a população atendida e a concessão do espaço do CRAS para a equipe do PSF (Programa Saúde da Família) e a articulação com a associação de moradores.

Portanto, considerando o trabalho do CRAS nas ações sócio-assistenciais amplas voltadas para os grupos vulneráveis, entre eles a família e principalmente os segmentos de infância e juventude cujos direitos são atingidos pela violência contra a cidadania, entende-se que para lidar com esse campo tão complexo, novos conhecimentos têm que ser adquiridos e aprofundados, assim destacam-se aqueles referentes à Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social e é claro sobre o Programa Bolsa Família, tudo isso segundo uma perspectiva de estudo teórico-crítico sobre pobreza e direitos.

2.3.

O Programa Bolsa Família

Mediante os estudos realizados pelo PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2005), a redução da fome e da pobreza não foram garantidas, de 1991 a 2000, a indigência caiu de 20% para 16%, em ritmo considerado insuficiente pelo PNUD. Em setembro de 2000, os 191 estados membros das Nações Unidas assinaram a Declaração do Milênio, comprometendo-se a atingir oito metas de desenvolvimento até 2015, e reduzir a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e o percentual de habitantes que passam fome. De 1991 a 2000, a proporção de pobres (pessoas que vivem com menos de meio salário-mínimo por mês) caiu de 40,08% para 32,75%. Já a extrema pobreza (renda mensal inferior a um quarto do salário-mínimo) caiu de 20,24% para 16,31% da população. Segundo o estudo, mantido o mesmo ritmo de redução o nível de pobreza cairia 37,6% - e não os 50% da meta - até 2015, enquanto os de indigência recuaria para 34,8% (OLIVEIRA:2005).

Oliveira (2005) analisa que reduções expressivas da pobreza e da miséria no Brasil só vão ocorrer com a redistribuição significativa de riqueza. Para ele os programas de transferência de renda estão aumentando, mas ainda, são incipientes e necessitam de uma articulação estreita entre os governos federal e local, que não tem tradição de bons serviços.

O mesmo autor ressalta que o Brasil comprometeu-se a cumprir até 2015 a maioria das 8 metas estabelecidas mundialmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), apontadas nos chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para *o combate à pobreza, a promoção da educação e da saúde e a melhoria das condições de vida da população*, sendo elas: erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento;

WEBER (2005) analisa que o PNUD (2005) mostra para além da dificuldade em melhorar as condições de saneamento da população há também problemas para que o Brasil avance em áreas como a de habitação. Isso porque na habitação, o número de moradias

improvisadas – como favelas – cresceu de 0,4% para 0,5% do total de domicílios entre 1991 e 2000, mostrando que o país não tem feito investimentos para a baixa renda. Isso fica evidente, ainda, no elevado número de residências sem banheiro (19,2% em 2000, contra 24,8% de uma década antes). Ressalta a existência de um otimismo no Brasil em relação a atingir as metas e é provável o país conseguir isso nas médias, o que é artificial, pois, o Brasil real é dos contrastes regionais, raciais e sociais.

O autor reforça ainda as deficiências de saneamento básico correspondendo aos entraves para avanços sociais. Em 2000, 93,7 milhões de pessoas (55,6%) viviam em residências sem rede coletora de esgoto. A previsão é de que, mantido o atual ritmo de investimento, 42,3% da população continue nessa mesma situação em 2015. Mesmo no item de acesso a água potável, em que o país deverá atingir a meta, a estimativa é de que 15% da população ainda viva sem esse serviço. Além disso, a ONU afirma a importância de se atingir as metas e enfrentar as desigualdades regionais no mundo, o Brasil tomou a iniciativa de liderar um movimento mundial de erradicação da fome.

WEBER (2005) ainda tomando como base o estudo do PNUD (2005) os dados da última década já divulgados pelo IBGE, no caso do combate à pobreza destaca uma pesquisa feita por professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) na qual concluíram que é preciso elevar a velocidade de redução da pobreza, do contrário não se atingirá a meta de diminuir pela metade o número de pobres que vivem com menos de US\$ 1 por dia (no conceito PPC, Poder de Paridade de Compra, calculado pela quantidade de bens e serviços que ele permite comprar em cada país).

Contudo, o autor destaca que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome informa que os dados analisados pelo PNUD desconsideram o impacto de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, criado em 2003 e que beneficia 6,5 milhões de pessoas (2005), contestação que já era aguardada pelo PNUD.

Assim, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome o PNUD usou outra metodologia para estabelecer o número de pobres brasileiros. Pelos critérios do PNUD, que orientaram a fixação da meta de erradicação da pobreza em 2015, seriam carentes todos aqueles que vivem com menos de US\$ 1 por dia, considerando aí o chamado dólar PPC (Poder de Paridade de Compra). A projeção do PNUD é de redução da proporção de pobres no período de 1991-2001, de apenas 2,22%. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, o impacto do Programa Bolsa Família e de outras políticas sociais

do governo acelerou a redução da pobreza, o que precisaria ser levado em conta (WEBER:2005).

Afora a defesa do governo em divulgar índices positivos de gestão de sua política é importante trazer algumas considerações relevantes no sentido de observar as condições da política brasileira e seus desdobramentos no espaço público e social.

BRAZ (2004) analisando a conjuntura atual e pensando a natureza do governo Lula aponta algumas questões: o significado político de sua eleição considerando que esse processo teve um significado mais que simbólico, sendo possível a partir de um nível ampliado de articulação política envolver diversos estratos da classe trabalhadora em torno de um projeto; Contexto em que a classe trabalhadora vem se expressando em formas organizativo-políticas cada vez mais fragmentadas e antagonicamente, o capital exerce a dominação política, econômica e ideo-cultural que subordina aqueles que tentam restringir a sua força e, portanto o panorama político se configura no confronto entre as forças nacional-populares e as forças conservadoras das velhas oligarquias e as burguesias nacional e internacional; e a face que o governo adquiriu no poder implementando ações neoliberais em sintonia com a política econômica em vigor.

Nesse panorama o autor esboça um cenário em que áreas como agricultura, defesa, segurança pública, *assistência social*, cultura, meio ambiente, transportes, reforma agrária e ciência e tecnologia foram realizados investimentos irrisórios (entre 0,01% e 2,26% do total orçado); outras como habitação e saneamento, foram paralisadas, pelo investimento zero. A saúde investiu apenas 3,5% do previsto e a educação 5% (BRAZ:2004). Vale ressaltar que os dados analisados pelo autor referido são sobre o primeiro mandato do governo Lula, e permitem observar a execução da Política de Assistência Social nesse período, a qual os programas sociais refletem o pouco investimento para a sua execução e, também, para a política de recursos humanos no sentido de desenvolver ações para além do que é definido nas diretrizes políticas e que possam dar respostas às demandas locais para o enfrentamento da pobreza e exclusão social.

Prossegue BRAZ (2004) afirmando que os projetos governamentais foram submetidos a cortes de gastos com o objetivo de atingir metas econômicas e que o Fome Zero, considerado prioritário para o governo teve seu orçamento reduzido em cerca de 75% para 2004 corroborando resultados frustrantes para os setores democráticos-populares que apoiaram o governo. Além disso, o desemprego se aprofunda, como também, o aviltamento

da renda média dos trabalhadores e com ela a perda de massa salarial e do poder de compra do salário causando impacto negativo sobre a atividade produtiva; há a redução de consumo, intensifica-se a precarização do trabalho e o emprego sem carteira.

CAMAROTTI (2006:10) ao abordar sobre o rumo do segundo mandato do governo Lula, ressalta a preocupação de equipe política do governo diante da possibilidade de não se conseguir cumprir as propostas de campanha, como, por exemplo, a de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). De acordo com esse estudo cita-se, entre outros, o reajuste dos benefícios do Programa Bolsa Família enquanto meta difícil de ser atingida. Referente ao benefício pago ao Programa Bolsa Família, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome propôs a elevação desses valores para a faixa de R\$ 17,00 a R\$107,00 a fim de garantir as famílias assistidas o direito à alimentação.

Porém, indago se o ajuste político-econômico desse benefício, não só distribuirá valores monetários, como também, promoverá a manutenção de dependência dessas famílias aos benefícios sociais? Sabe-se que o combate à pobreza e a exclusão social ultrapassa a distribuição de valores monetários, e, poderá ser enfrentada na medida em que se vislumbrem outros valores, como o exercício político nos espaços públicos, o qual efetivamente propiciará a autonomia e a cidadania.

Ao discursar na cerimônia de posse, no Congresso Nacional, no dia 1º de Janeiro de 2007, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou que o Programa Bolsa Família é o principal instrumento do Fome Zero, o que atraiu reconhecimento internacional e vem inspirando programas semelhantes em vários países.

Em sua dimensão estrutural o governo propõe a criação de alternativas de trabalho e produção para os beneficiários dos programas de transferência de renda e ressalta o papel da educação, a formação de mão de obra, o fortalecimento da agricultura familiar, a economia solidária, o cooperativismo, o desenvolvimento da tecnologia, entre outros, que para isso, as políticas setoriais devem ser integradas. Contudo, não se observa a efetivação dessas propostas, além de destacar a dimensão política, entendida neste estudo como a participação na esfera pública por todos os cidadãos.

O presidente dá ênfase a expansão do consumo de bens da população de baixa renda, fomentando o empreendedorismo das classes médias, propondo a continuidade da recuperação do salário mínimo e ampliando o crescimento de empregos formais, dando conteúdo a cidadania. A educação é apontada também como prioridade que a considera

mais do que qualificação para o mundo do trabalho e acesso a cultura, mas um instrumento de libertação.

E, prossegue seu discurso situando o Brasil num mundo que busca caminhos para o convívio, espaço para o diálogo, para a coabitação do múltiplo e do diverso⁹, mas a execução de sua política tem tendências globalizadoras e determinadas pelo grande capital mundial. Assim, indaga-se em que medida o atual governo reconhece os sujeitos em sua multiplicidade, em sua pluralidade, propiciando o exercício de cidadania na esfera pública, cuja ação se desenvolve pela conquista de direitos e pelo ‘direito a ter direito’.

SCHWARTEZMAN (2004) ao examinar a questão das políticas sociais e o uso da pobreza como instrumento político, traz elementos para a reformulação do conceito do fenômeno da pobreza apontando que no caso do governo de Luís Inácio Lula da Silva começou colocando em primeiro em sua agenda, a questão da fome, dramatizando a importância da questão social, onde prevaleceu a idéia de que anteriormente tinham “esquecido o social”. De acordo com o autor os temas da pobreza, desemprego e da fome marcaram as últimas eleições, mas alerta, que essa prioridade corre o risco de se transformar em idolatria causando impacto negativo para o debate democrático na disputa política. Além disso, aponta que o Programa Bolsa Família está inserido numa alternativa de política social voltada para uma ‘*política de metas*’, *através de diagnósticos globais*, e implementadas pela ação e iniciativas governamentais caracterizando-se como políticas ‘de cima para baixo’ em contraste com as políticas de mobilização que pretendem ser ‘de baixo para cima’ (p.187).

Para prosseguir naquilo que se refere à implementação da política governamental para a área social é relevante compreender especificamente o **Programa Bolsa Família**, criado pela Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Ele tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal estando situado no eixo de ampliação do acesso à alimentação do *Fome Zero*¹⁰.

⁹ Discurso de posse do Presidente Lula em 1º de Janeiro de 2007. www.softwarelivre.org/news/8190 em 05/01/2007.

¹⁰ SILVA (2004) ao discutir o Programa Fome Zero mostra que seus resultados estão na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturadas – voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outras – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Crescerão estas últimas, quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza, significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema (p.120). Essa questão reside não só no aspecto econômico e social, mas também, na ocupação do espaço público pelos usuários das políticas sociais. Essa realização ultrapassa o âmbito econômico, e reside na superação de uma pobreza de participação política e cidadã.

A referida autora ao realizar a crítica sobre as políticas emergenciais de segurança alimentar aponta que elas são consideradas indispensáveis para o enfrentamento do problema da fome e devem ser acompanhadas da criação de

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o *Programa Fome Zero* é uma estratégia do governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

Destaca que o Fome Zero tem 31 ações e programas que integram quatro eixos articuladores: *ampliação do acesso à alimentação*, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de geração de renda e articulação, mobilização e controle social. O Programa Bolsa Família encontra-se no primeiro eixo. É desenvolvido mediante a integração e a formação de parcerias de âmbito intergovernamental, entre as três esferas de governo e entre o Estado e a sociedade. Realiza articulação entre medidas emergenciais e ações estruturantes, a transversalidade e a intersetorialidade das ações, mais o controle social sobre o planejamento e a execução dos programas e ações.

Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família intitulados Programas Remanescentes, são eles: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA - "Cartão Alimentação", Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde - "Bolsa Alimentação", e o Programa Auxílio-Gás.

De acordo com a lei, o ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorre por meio do *Cadastramento Único do Governo Federal*¹¹, e atende às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, atualmente (março de 2007) caracterizadas pela renda familiar

condições e da obrigatoriedade de as famílias manterem seus filhos na escola, como também da criação de conselhos com a participação dos beneficiários. Devem ser políticas educativas (em relação aos hábitos alimentares), organizativas (para a defesa de direitos) e emancipadoras (visando a autonomia).

¹¹ É importante explicar o que é o *Cadastramento Único* (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001). Consiste num instrumento para identificação das famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros que permite nortear a implementação de políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda. Além disso, proporciona ao governo municipal, estadual e federal, o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades. As principais informações são: características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos); qualificação escolar dos membros da família; qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; rendimentos; despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

O governo federal utiliza o Cadastramento Único para identificar os potenciais beneficiários dos programas *Bolsa Família*, Agente Jovem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Desconto da tarifa de energia elétrica e outros. Da mesma forma, vários estados e municípios já utilizam este Cadastro para identificação do público-alvo dos seus programas. Com a utilização de um Cadastro Único pelas três esferas de governo (União, Estados e municípios) será possível analisar a situação das famílias de baixa renda assistidas pelos programas sociais, bem como se evitará a sobreposição de programas para uma mesma família.

mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais) e R\$ 60,00 (sessenta reais), respectivamente.

As famílias elegíveis ao Programa, identificadas no Cadastro Único, são selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer as situações de vulnerabilidade social e econômica. O conjunto de indicadores é definido com base nos dados relativos aos integrantes da família, a partir das informações constantes no Cadastro Único, bem como em estudos sócio-econômicos realizados pelo governo federal.

Constituem benefícios financeiros: o Benefício Básico ao destinar-se a unidades familiares em situação de extrema pobreza; e, Benefício Variável destinado a unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes; nutrízes; crianças entre zero e doze anos; ou adolescentes até quinze anos.

O Benefício Variável de caráter extraordinário constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família.

De acordo com a legislação estes benefícios poderão ser complementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Sua concessão tem caráter temporário e não gera direito adquirido, cabendo ao município constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal; proceder à inscrição das famílias pobres do município no Cadastro Único do Governo Federal; promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal, disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal; garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa; constituir órgão de controle social; estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Ainda, a permanência no benefício será suspensa na ocorrência das situações de comprovação de trabalho infantil na família; descumprimento de condicionalidade que é

definida como a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social; comprovação de fraude ou prestação deliberada de informações incorretas quando do cadastramento; desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial; alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa.

Destaca-se que o controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um Conselho formalmente constituído pelo Município respeitada a paridade entre governo e sociedade, ainda deverá ser composto por integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente.

O município do Rio de Janeiro criou, pelo decreto Nº 25537 de 12 de Julho de 2005, o Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Família, iniciativa que compõe o termo de adesão firmado entre a prefeitura do Rio e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome que prevê o repasse de recursos federais para que o Conselho Municipal de Assistência Social, acompanhe todas as etapas do Programa junto com a Secretaria Municipal de Assistência Social. A Secretaria além de executar o cadastramento das famílias para receber o benefício, bloqueia e desbloqueia a concessão do benefício conforme o cumprimento das condicionalidades, como por exemplo, manter os filhos matriculados na rede escolar ¹².

De acordo com o relatório do Ministério do Desenvolvimento Social¹³ o Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro tem como gestor a Subsecretaria Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal de Assistência Social como instância de controle social. O município tem como estimativa de famílias pobres com perfil para o Cadastro Único o total de 272.106 famílias, e referência de renda *per capita* de ½ salário mínimo, R\$ 175,00. A previsão de expansão inicial para o município é de 80.791 famílias¹⁴. Verifica-se como potencial de cadastros a remunerar o total de 165.259 famílias, mas, como especificado abaixo, atingiu-se 39,13% (até dezembro de 2006):

¹² Informação obtida no site <http://www.rio.rj.gov>. Em 17/12/2006.

¹³ Acesso ao site <http://www.mds.gov.br>. Em,16/12/06.

¹⁴ Outros dados foram observados através do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2006, no site <http://pnud.org.br> em 15/01/07 sobre o município do Rio de Janeiro no que se refere ao quantitativo populacional urbano, proporção de pessoas abaixo da linha de indigência, educação, renda, entre outros, como exposto a seguir: *População urbana* – 5.857.904 (população Rural – 0; população total 5.857.904); *Esperança de vida ao nascer* – 70,26; *Educação* –

- Famílias no Cadastramento Único – 58.699
- Famílias no Cadastramento Único a complementar – 60.465
- Cadastros a serem incluídos - 46.095

Total = 165.259

- **Total de potencial de cadastros validos – 64.661**
- Total de potencial de cadastros a atualizar - 100.598

Total = 165.259

No Encontro Descentralizado da Assistência Social realizado pela Coordenadoria de Assistência Social – CAS 4 - junto ao Conselho Municipal de Assistência Social e a Escola Carioca de Gestores da Assistência Social (2006), foi realizado um balanço da execução do Programa Bolsa Família em nível local, onde, a CAS 4 (lôcus de pesquisa) já atendeu 23.000, as quais 11.000 estão recebendo o benefício. Essas famílias possuem como renda familiar *per capita* o valor de R\$ 60,00 em situação de extrema pobreza e R\$ 64,00 em situação de pobreza. Neste encontro, para além das questões monetárias, também foi identificado uma outra face da pobreza que não é apenas monetária, mas, aquela que torna a realidade dessas famílias perversa pelo uso de drogas; a exploração sexual; o tráfico de drogas com suas próprias leis; a hegemonia do poder paralelo; o desemprego; a precária inserção no mercado de trabalho; e o estigma de que o “lugar de pobre é na favela”. Essas condições expressam essa face da pobreza que não pode ser conferida somente à valores monetários, e assim indicam os limites e as possibilidades de execução local do Programa Bolsa família.¹⁵

25 anos ou mais em situação de analfabetismo – 4,86%; *Nível e composição de renda* (renda proveniente a transferência governamental – 18,46% e renda proveniente do trabalho – 63,73%); *Indicadores de pobreza* (indigentes – 5,75% e pobres – 13,32%); *Pessoas que vivem em domicílio com acesso aos serviços básicos* (água encanada – 97,80%, banheiro e água encanada – 96,42%, coleta de lixo – 98,74%, energia elétrica – 99,96% e domicílio subnormais – 18,78%); *Pessoas que vivem em domicílio com acesso a bens de consumo* (tv – 98,66%, telefone – 50,86%, carro – 39,44%, geladeira – 98,48% e computador – 23,81%); *Vulnerabilidade familiar* (65 anos ou mais morando sozinho – 17,30%, mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos – 5,14%, mulheres de 10 a 14 anos com filhos – 0,41%, mulheres de 15 a 17 anos com filhos – 7,56%, crianças que trabalham de 10 a 14 anos – 1,68%, crianças de 5 a 6 anos fora da escola – 15,72% e crianças de 7 a 14 anos fora da escola – 3,23%); *Índice de Desenvolvimento Humano IDH/RJ* (renda – 0,840, longevidade – 0,754 e educação – 0,933).

¹⁵ Neste encontro descentralizado discutiu-se como cada território deve pensar a articulação da rede sócio- assistencial? E, Quais as diretrizes que podem fortalecer o processo de articulação e organização de Fóruns Locais? Pois, entende-se que trabalhar em rede significa não uma simples adesão, mas construir coletivamente práticas integradas e articuladas, que tenham por base a real sobre o cotidiano e a realidade local. Torna-se importante identificar problemas concretos, a partir de cada área de atuação identificando população em situação similar, para construir metodologias e diretrizes de atuação pactuadas por todos. Esse processo possibilita o fortalecimento de espaços de debate, que podem constituir-se em fóruns locais. Estes, por conseguinte, fortalecem a rede de serviços e se caracterizam como

SENNÁ (2006) ao discutir a implementação do Programa Bolsa Família no nível local e os desafios ao enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil¹⁶, destaca como característica do programa o foco na família; a renda como principal critério de seleção; a exigência de contrapartidas; a cooperação intersetorial e entre níveis de governo; e o controle social. Expõe a complexidade do processo de implementação do programa Bolsa Família o qual compõe atores múltiplos e aponta como característica o federalismo brasileiro. Outro ponto de análise diz respeito à heterogeneidade sócio-econômica e diferentes capacidades municipais constituindo um desafio para a efetiva implementação, o que se dá no âmbito da gestão, dos recursos humanos e na infra-estrutura local.

Essa autora ao pesquisar sobre dois municípios do Rio de Janeiro¹⁷ assinala o problema com a migração de programas anteriores, pois cada um em uma Secretaria distinta, levou à exclusão segmentos antes atendidos e que com a unificação foram excluídos; à falta de capacitação, de apoio técnico e de equipamentos adequados para o cadastramento, contribuindo para o hiato entre cadastramento e recebimento do benefício. Observa a terceirização do processo de digitação dos cadastros, como também, a rapidez do processo prejudicou a qualidade e a falta de clareza e informação dos critérios do Programa.

A condicionalidade, requisito para a permanência das famílias no Programa, não foi acompanhada do planejamento prévio para um possível aumento de demanda nos municípios de serviços de educação e saúde por parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família, demonstrando baixa capacidade de instalações, sobretudo na saúde e precárias condições de atendimento.

Coloca que apesar da forte competição entre níveis de governo e a baixa presença do governo estadual o processo de implementação do Programa Bolsa Família permitiu iniciar diálogo entre diferentes Secretarias, contudo, isso não se tornou uma prática cotidiana, nem se constituiu nenhuma instância de coordenação intersetorial do Programa no município.

espaço de controle social, na medida em que contribuem para a avaliação das ações desenvolvidas. Estes fóruns, podem e devem alimentar informações que venham a servir de subsídios tanto para as ações desenvolvidas em cada Coordenadoria de Assistência Social CAS/CRAS, quanto aos debates estabelecidos no Conselho Municipal de Assistência Social e nas Conferências Municipais (*Paper* elaborado pela Equipe da Escola Carioca de Gestores da Assistência Social e Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro. Primavera de 2006).

¹⁶ Texto retirado do site www.abrasco.org.br, em palestra proferida por Mônica de Castro Maia Senna pela Escola de Serviço Social da Universidade Feder, sobre “ A implementação do Programa Bolsa Família no nível local: desafios ao enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil”. Acesso em 17/12/ 2006.

¹⁷ Os municípios do Rio de Janeiro são: São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias. Considera-se importante destacá-los, pois pretende-se enriquecer o diálogo a partir das experiências realizadas em outros municípios quanto ao Programa Bolsa Família.

Considerando a participação e o controle social enquanto movimento relevante de exercício político na esfera pública e constituindo-se na ação dos sujeitos envolvidos no processo, observou-se a fragilidade dos conselhos de políticas representados pelo Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho do Programa Bolsa Escola, referente ao controle social, pela falta de quorum, pelo desconhecimento dos temas em pauta para discussão, pela frágil mobilização e pela existência de vínculos precários empregatícios com a prefeitura, o que compromete o exercício político em sua dimensão mais ampliada. Aponta a autora a descontinuidade e o esvaziamento do processo que vinha sendo desenvolvido junto ao Programa Bolsa Escola e ao Programa Bolsa Alimentação nos municípios que estudou.

Reforça que o Cadastramento Único como processo crucial para o alcance da população-alvo do Programa tem como desafio as dificuldades operacionais nos municípios como a falta de logística, de recursos humanos, de capacitação e de apoio técnico dos níveis de governo. Há problemas relacionados à confiabilidade da informação de renda e falta de controle público sobre a coleta de dados. Nesse sentido destaca o princípio da intersetorialidade como uma ação ainda incipiente nos municípios, onde a coordenação do programa tende a ficar isolada em uma única Secretaria esbarrando na definição de papéis para a gestão compartilhada.

Noutro estudo, é destacado o município de Irará-BA¹⁸, onde as famílias público-alvo do Programa Bolsa Família são, em sua maioria, de agricultores e movimentam com o benefício a economia local, cuja renda familiar compõe a média de R\$ 300,00. Utilizam o benefício para a compra de alimentos, remédios, vestuário e material escolar. A gestão pela prefeitura é executada através do CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) tendo como responsável um representante e um (1) equipamento de informática para o cadastramento. O município em tela, composto basicamente por famílias de agricultores, além do Bolsa Família, oferece o crédito do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e ainda oferece capacitação profissional para a geração de renda. Cabe destacar, as diferenças regionais e de porte estrutural dos municípios tratados.

¹⁸ Reportagem exibida pelo Globo Rural em 31/12/06.

NÉRI (2006)¹⁹ avalia que o Bolsa Família é um programa que apesar de moderno pode não estar avançando, pois, 98% das crianças de 7 a 14 anos já estão na escola, portanto, a entrega de auxílio nessa faixa etária deveria ser atrelada à qualidade na educação e não apenas à frequência escolar e para as crianças de 4 a 6 anos, além da vacinação, deveria ser observada a frequência no ensino infantil, pois isso é considerado muito importante para a formação cognitiva dos infantes.

Em contrapartida, coloca que uma das vantagens do Bolsa Família é que na transferência de renda a família decide em que gastar: com comida, remédio ou material escolar. Destaca uma das premissas do conceito de pobreza adotado pelo Centro Internacional de Pobreza do PNUD ao abordá-la em muitas dimensões transcendendo a questão da renda, como saúde, educação, moradia e saneamento. Ao avaliar em que dimensão o Brasil é mais pobre, aponta para a questão da desigualdade vigente. Para ele (2006) a desigualdade é mais do que um sinal de pobreza, constituindo-se em injustiça social, sendo necessária uma política de combate à mesma.

Ainda sobre o Programa Bolsa família²⁰, SILVA (2004) acrescenta que a criação deste Programa está sob a justificativa governamental de ampliação de recursos, elevação do valor monetário de benefício e melhor atendimento, articulando programas federais, estaduais e municipais, apresentando uma busca de melhor focalização para enfrentamento da pobreza no país, o que para autora representa uma idéia inovadora (p.136). Contudo, coloca que essa proposta demanda uma efetiva articulação da transferência monetária como outros programas sociais e com a Política Econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se realizará sob a orientação neoliberal que marca o sistema brasileiro desde 1990 até o início do século XXI (p.137).

Ainda reflete sobre a drástica redução do valor *per capita* familiar adotado como referência para definição de uma linha de pobreza como crédito de acesso das famílias aos Programas de Transferências de Renda²¹ (Ibid. p138).

¹⁹ Texto retirado do site www.pnud.org.br. Em entrevista realizada por Alam Infante da Prima Página ao economista Marcelo Néri – chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas que palestrou no Seminário Internacional “As muitas dimensões da Pobreza” para inauguração oficial do Centro Internacional de Pobreza do PNUD em Brasília (20/12/2006).

²⁰ São considerados programas de transferência de renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo.

²¹ MONTEIRO (1995) in SILVA (2004:122) observa que o Fome Zero define o público beneficiário numa linha de pobreza/indigência única para o país, sendo considerada *indigente* a população cuja renda familiar *per capita* não alcance

Além da definição de uma linha de pobreza o Programa indica a possibilidade de serem adotados outros indicadores sociais, além da renda para a composição de um índice a ser considerado na seleção das famílias, como escolaridade, condições de saúde, acesso a saneamento e à luz elétrica, expressando, assim, uma concepção multidimensional da pobreza, conforme detalhado na Cartilha do Programa Bolsa Família/2003 (SILVA:2004).

Sobre os critérios adotados a autora salienta a forma arbitrária, historicamente adotada no Brasil para a classificação da população pobre, sendo considerados como elementos-chave no desenvolvimento de programas sociais que pretendem adotar a focalização, não enquanto mera seletividade, mas como política para um grupo populacional que precisar superar uma dada situação (Ibid. p.138).

Os critérios elencados visam definir a elegibilidade para inclusão no Programa Bolsa Família sendo estratégia governamental para a superação dessas famílias beneficiárias de sua situação de pobreza e vulnerabilidade social. Contribui ainda para esse direcionamento político atribuir uma ênfase em contrapartidas ou condicionalidades que devem ser assumidas pelas famílias beneficiárias, sob a justificativa de que o Programa seja capaz de romper com o viés assistencialista que tem marcado as Políticas Sociais brasileiras (Ibid. p.138).

Retoma-se a observação de que a inclusão de novas famílias no Programa Unificado ocorre pelo Cadastro Único, enquanto pré-requisito de inserção, onde a seleção das famílias fica condicionada ao atendimento dos critérios de elegibilidade estabelecidos, não havendo prazo de permanência da família no Programa, vinculando-se a permanência à manutenção dos critérios de elegibilidade e ao cumprimento das condicionalidades por parte das famílias.

A meta do Bolsa Família fora fixada no atendimento de 3,6 milhões de famílias ainda em 2003, com a aplicação de recursos no valor de 4,3 bilhões de reais, sendo previsto um investimento de 5,3 bilhões em 2004. Até 2006 devem ser atendidos 11,4 milhões de

o valor de uma cesta alimentar, e *pobre* é a população que não atinge a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos. É considerado que os conceitos de pobreza, fome, e desnutrição tem uma forte relação, mas não têm o mesmo significado, indicando que fome leva a desnutrição, mas nem toda a desnutrição se origina da deficiência energética, principalmente na população infantil, considera-se que a desnutrição está mais associada à pobreza do que à fome, devido a carências globais. O último autor ainda destaca que a metodologia adotada pelo Fome Zero tem como ponto de partida a linha de pobreza do Banco mundial de US\$ 1,00/dia considerada como linha de pobreza extrema.

famílias, o que representa quase 50 milhões de pessoas, significando 100% das pessoas em situação de pobreza no país ²²(SILVA: 2004:140).

Se o governo pretende estabelecer uma Política de Transferência de Renda no país enquanto estratégia de enfrentamento à fome e à pobreza, deverá estimular e apoiar condições de envolvimento e participação de todos os estados e municípios, mas oferecendo suportes diferenciados, conforme a situação de cada município, para que tenhamos um programa único, mas respeitando as especificidades e autonomias dos sujeitos locais (SILVA ;2004; p.141).

A autora analisa que o processo de desenvolvimento histórico da Política Social brasileira na construção de uma Política Pública de Transferência de Renda evidencia que os programas de transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias representam elemento principal na constituição atual do Sistema Brasileiro de Proteção Social, em especial a Política de Assistência Social, porém, questiona as reais possibilidades desse programas para elevar o nível de escolaridade da população brasileira e a sua efetividade enquanto política pública de enfrentamento da pobreza (95).

É importante chamar atenção para a dificuldade ou até impossibilidade de verificação de renda de indivíduos e famílias num país como o Brasil, onde mais da metade da população encontra-se no setor informal da economia e vive de trabalho instável e com baixa remuneração; ademais, é importante considerar a incompletude e imprecisão ao adotar-se como medida de pobreza apenas a renda dos indivíduos ou das famílias.

De acordo com SPOSATI (2001) a discussão sobre *renda mínima*, é o de denominar como *renda* o que não é renda de fato. A questão da sobrevivência não deve ser denominada renda, pois ela só existe após um patamar do ganho básico. Portanto a

²² De acordo com SALOMÃO (2007) o número de famílias que recebem Bolsa Família ficou pela primeira vez abaixo de 11 milhões desde que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva alcançou a meta de pagar o benefício a 11,1 milhões de famílias. Em maio de 2007, o Programa pagará entre R\$ 15,00 e R 95,00 a 10,8 milhões de famílias, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social. Aponta que três meses antes do primeiro turno das eleições o governo cadastrou 1,8 milhão de famílias e bateu o recorde de 11,2 milhões de cartões. A queda em maio deve-se ao bloqueio do pagamento a 330.682 famílias que supostamente recebem mais do que R\$ 120,00 mensais por pessoa – limite de renda admitida no principal programa de transferência de renda do governo federal. Esclarece, ainda, que o bloqueio resultou de cruzamento da renda declarada pelas famílias no Cadastro Único com informações da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), do Ministério do Trabalho, que registra dados do mercado formal de trabalho. As famílias terão 90 dias para contestar o bloqueio e provar que não recebem mais que o limite de renda do Bolsa Família. Depois desse período, os benefícios serão cancelados. Outras 198.63 famílias serão investigadas por indícios de renda superior a R\$ 120,00 por pessoa. Ressalta a declaração de Rosani Cunha, Secretária de Renda e Cidadania, a qual disse que a intenção é recompor o número de beneficiários e voltar a pagar mais de 11 milhões de cartões. Diz que a idéia da estimativa de pobres é um rumo. Os 11,1 milhões de famílias não são um número mágico, são de referência, afirmou a secretária. Acrescenta o documento que desde o início do Programa, em outubro de 2003, 1,5 milhão de benefícios já foram bloqueados ou cancelados. Folha de São Paulo, 12/05/07, ano 87.

necessidade de adoção de uma linha de sobrevivência, de pobreza, de inclusão, de renda, mais ainda, a necessidade de estabelecer o conceito mínimo, sem ser minimalista, numa sociedade de alta desigualdade social ou enorme distância entre excluídos e incluídos é importante. Não se obteve no Brasil uma concepção universal da linha de pobreza, nem dos mínimos sociais a distinguir a situação de exclusão com a de inclusão social.

Analisa que os vários programas de renda mínima têm as mais diversas bases de cálculo para a inclusão do beneficiário, como o equivalente a menos de um salário mínimo, um salário e meio, dois salários etc e a aplicação diversa do critério de renda ora atribuído ao total do ganho familiar ora ao ganho *per capita* dos membros da família (p.81).

SPOSATI (2001) denuncia a adoção um caráter reducionista pelo governo na fixação da chamada *linha de pobreza* e conseqüentemente uma redução do alcance dos possíveis beneficiários por limitar suas iniciativas aos miseráveis e indigentes, isto é, aos mais pobres dentre os pobres. O conceito mundial é o de ganhar mensalmente o suficiente para duas cestas básicas é a *linha de pobreza*, e a *indigência* equivale a uma cesta básica. O Brasil reduz o conceito para uma cesta básica, equivalendo a situação do pobre brasileiro à de indigente, como uma situação mais grave da pobreza e da destituição.

Ainda ocorre a redução do valor da cesta básica pela distinção entre a cesta básica do pobre e a do trabalhador, que consta em lei nacional desde 1937 sendo a primeira fixação de um mínimo social, assim, o governo federal transforma a cesta básica do trabalhador reduzindo-a para a inclusão do cidadão no conceito de pobre (p 82).

Diante de processos complexos, burocráticos e estigmatizadores na atribuição do benefício de renda mínima ao reeditar velhas formas disciplinadoras da Lei do Pobres, analisa a autora que é preciso desenvolver um novo conceito includente na sociedade por meio da renda mínima e não uma nova norma de estigmatização ou exclusão social por um programa que deveria ser um direito de cidadania.

PEREIRA (2004) aponta uma característica perversa da história da assistência social: a sua vinculação com a *pobreza absoluta*. Segundo a autora, se tomar-se como base a lógica capitalista a assistência social não será uma política pública com obrigações positivas perante cidadãos munidos do direito de ter suas necessidades básicas atendidas, pois, será sempre uma medida residual, isolada, paliativa e desvinculada das demais políticas sociais e econômicas. Sua persistência histórica dentro dessa tendência, contribui para reforçar a *desassistência social*, porque as ações voltadas apenas para a *pobreza*

absoluta tendem enclausurar os pobres na pobreza, estigmatizando-os e rebaixando o seu status de cidadania.

Quanto à questão da renda mínima SILVA (2004) discute sobre a proposta de toda pessoa ter direito a renda básica sem condicionalidade, eliminando a burocracia de comprovação de renda e o que cada um ganha no mercado formal ou informal, suprimindo o sentimento de vergonha de alguém precisar declarar sua renda incompatível com os mínimos sociais. Destaca que o mais importante, do ponto de vista da dignidade e liberdade do ser humano é saber previamente e progressivamente mais com o desenvolvimento do país, sobre o direito de receber uma renda modesta, e suficiente para atender suas necessidades vitais. A autora ainda acrescenta em seus estudos que o desenvolvimento só é relevante se significar maior grau de liberdade para todos numa sociedade.

A autora destaca que a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social - inclui no ideário e no debate sobre a proteção social a concepção de *mínimos sociais* no seu art. 1º, onde a Assistência Social como uma Política de Seguridade Social não contributiva, define mínimos sociais como parâmetro para essa política devendo o conceito ser operacionalizado para orientar o debate e as propostas de renda mínima no país. Acrescenta a concepção de mínimos sociais vem sendo objeto de debate e discussões no âmbito da Política de Assistência Social, apresentando concepções e entendimentos diferenciados, expressos conforme posturas teórico-ideológicas orientadoras do debate (Ibid, p.32).

Em suma, SILVA (1997) reforça que o objetivo central das políticas de renda mínima no Brasil é a melhoria das condições de vida de famílias através de transferência monetária associada à exigência de os pais ou os responsáveis garantirem a frequência às aulas de crianças e adolescentes, substituindo trabalho infantil pela escola, como também, atendimento regular a saúde e sua retirada das ruas. Esse aspecto, a princípio, situa a renda mínima como uma política social pública de combate à pobreza numa perspectiva de curto e médio prazo. Todavia pouco se conhece sobre a execução e os impactos decorrentes desses programas, até porque o tempo das experiências em desenvolvimento ainda não permite uma efetiva avaliação de impactos²³ (p.148).

²³ A Reportagem exibida pelo Jornal Nacional – Rede Globo - em 18/05/07 destacou a pesquisa realizada pela UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais, que buscou avaliar os impactos do Programa Bolsa Família. Identificou que os efeitos positivos que podem ser destacados foram a queda na evasão escolar, o direcionamento dos gastos para a alimentação e as necessidades básicas. Contudo, a crítica ressalta que há uma diferença muito pequena do índice de reprovação e de inclusão escolar das crianças que compõe as famílias que recebem o benefício em comparação àquelas que não recebem, como também, avaliam que o Programa não garantiu mais tempo de estudo.

Portanto, a intenção de dar visibilidade ao processo de execução dessas políticas, principalmente no que se refere ao entendimento dessas ações por parte dos usuários e suas expectativas no momento do cadastramento, se constitui parte do desenvolvimento deste trabalho.

O governo justifica que com o Programa houve um freio na situação de extrema pobreza, porém, a questão da inclusão escolar, reprovação e a garantia de maior tempo de estudo, estes impactos só poderão ser observados a longo prazo, pois é necessário a integração das políticas que possam oferecer também formação profissional, emprego para os pais e responsáveis, entre outras estratégias.