

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - UAB
(Modalidade à Distância)**

Alice Joaquim Terhorst

**AS CONTRIBUIÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO
DE CRUZ ALTA-RS**

Porto Alegre-RS, 2012

Alice Joaquim Terhorst

**AS CONTRIBUIÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO
DE CRUZ ALTA-RS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização apresentado à Escola de Administração, no Curso Gestão Pública – UAB, da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Lílian Weber

Porto Alegre-RS, 2012

Alice Joaquim Terhorst

**AS CONTRIBUIÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO
DE CRUZ ALTA-RS**

Como requisito parcial para a obtenção do título
de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora Profa. Lílian Weber

Conceito final: B

Aprovado em 11 de Maio de 2012

BANCA EXAMINADORA

Ariel Behr

Prof. Dr.

Lílian Weber

Prof. Dr.

**Se deres um peixe a um homem,
Ele se alimentará uma só vez,
Mas se lhe ensinares a pescar
Ele se alimentará toda vida.
(Kuan – Tzu)**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por estar presente ao meu lado nos tempos mais difíceis, protegendo e ajudando a decifrar todos os enigmas que a vida apresentou em alguns momentos;

Gostaria de agradecer, em especial, a minha família, meu esposo Roberto e minha filha Gabrielly, que me aconselharam nos dias em que o desânimo parecia tomar conta do meu ser e que compreenderam a minha ausência;

Agradeço aos colegas pelos momentos felizes que pude vivenciar com eles bem como, pelo consolo, carinho, amizade e por tudo que pude aprender com o convívio;

À minha orientadora, pelo seu conhecimento, atenção, participação, crítica, empenho e paciência com que me orientou, fica registrada minha admiração, pela pessoa e profissional.

RESUMO

Este estudo teve como objetivo identificar as contribuições da Política Nacional de Assistência Social e o Programa Bolsa Família na garantia dos direitos sociais no município de Cruz Alta. Para isso, buscou constatar, por meio de uma revisão bibliográfica, os aspectos históricos da trajetória das políticas públicas sociais na legislação brasileira, bem como, da Assistência Social e suas ações perante os direitos e garantias sociais, observando as características gerais sobre o Programa Bolsa Família e suas vantagens à população. Além disso, constatou por meio dos relatórios do PBF, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social, da Prefeitura Municipal de Cruz Alta, que o Programa Bolsa Família trouxe contribuições às famílias beneficiadas, diminuindo o estado de pobreza, como também da desnutrição, evasão escolar e o trabalho infantil. Acredita-se que a PNAS e o PBF trouxeram contribuições para as famílias de Cruz Alta quanto à garantia dos direitos sociais.

Palavras-Chave: Políticas públicas. Programa Bolsa Família. Assistência Social. Pobreza.

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEME	Central de Medicamentos
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FUNABEM	Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programa Bolsa Família no Município de Cruz Alta-RS.....	40
Quadro 2 - Número de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família no Município de Cruz Alta-RS	41
Quadro 3 - Contribuições do Programa Bolsa Família no Município de Cruz Alta-RS para crianças e adolescentes.....	42
Quadro 4 - Contribuição do Programa Bolsa Família do Município de Cruz Alta- RS quanto ao estado de pobreza extrema e garantia dos direitos sociais.....	43

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 REVISÃO TEÓRICA.....	12
2.1 Um Breve Histórico da Política Nacional de Assistência Social no Brasil	12
2.1.1 Características sobre as Políticas Públicas Sociais	12
2.1.2 Aspectos Históricos da Assistência Social	14
2.2 Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social - SUAS.....	19
2.3 Programa Bolsa Família.....	27
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	37
4.1 Caracterização do Município de Cruz Alta-RS	37
4.2 Análise dos Resultados	39
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública tem como tema a evolução as contribuições da Política Pública de Assistência Social e o Programa Bolsa Família no Município de Cruz Alta-RS.

É importante uma análise histórica sobre a Política de Assistência Social para observar suas rupturas, construções e benefícios integrados aos cidadãos brasileiros através de uma política pública. Entende-se que a Assistência Social constitui-se como instância principal de proteção social, possibilitando a autonomia dos indivíduos e força ativa no ordenamento das relações sociais.

A política social no decorrer da história brasileira encontrou situações vivenciadas por sujeitos que demandaram uma política assistencial de direitos como emprego, saúde, educação, moradia, transporte, distribuição de renda, entre outras formas de expressão da questão social (BULA, 2003), dadas as desigualdades de classes.

Devido a isso, a Assistência Social foi sendo regulamentada através de conselhos e instituições que articulavam serviços sócio-assistenciais com a proteção social garantida pela saúde, previdência e demais políticas públicas, de modo a estabelecer programas amplos e preventivos que assegurassem acesso aos direitos pelos cidadãos que se encontravam em situação de risco e vulnerabilidade social (ALBUQUERQUE, 2011).

Devido a isso, a Política de Assistência Social foi legalmente amparada e reconhecida como direito social através da Constituição Federal de 1988 e ganhou força com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), regulamentada pelo Governo Federal e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Além disso, alguns anos depois, em 2004, foi criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que estabelece o modelo de gestão para a nova política de seguridade social, o SUAS, bem como, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) que disciplina a gestão e a política de Assistência Social nos territórios e define os parâmetros para a regulamentação e implantação do SUAS.

A Política de Assistência Social ganhou esse amparo legal no processo das políticas públicas do Estado com o propósito de estabelecer critérios entre os serviços sócio-assistenciais junto ao poder público municipal, estadual e federal, desenvolvendo uma relação sistemática e interdependente entre programas, projetos, serviços e benefícios, para garantir repasse automático e regular de recursos, como, por exemplo, o do Programa da Bolsa Família (PBF) (WEISSHEIMER, 2006).

O Programa Bolsa Família é, atualmente, a política pública de proteção social mais significativa da Política de Assistência Social no Brasil, pois está combatendo a fome, a desnutrição, trazendo mudanças positivadas nas famílias em situações de vulnerabilidade (ALBUQUERQUE, 2011).

Cabe salientar que esse Programa sucedeu, em 2003, como resultado da unificação de diversos programas formulados pelo Estado, aos Programas de Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás e contribui não somente com repasse em dinheiro mensalmente com o propósito de combater a pobreza, mas também como interação da Assistência Social nas áreas de saúde e de educação (FERRAZ, 2008).

Devido à sua relevância, o presente trabalho pretende responder à seguinte questão de pesquisa: Quais as contribuições da Política Nacional de Assistência Social e o Programa Bolsa Família na garantia dos direitos sociais no município de Cruz Alta-RS?

Para responder ao problema de pesquisa, foi proposto como objetivo geral identificar as contribuições da Política Nacional de Assistência Social e o Programa Bolsa Família na garantia dos direitos sociais no município de Cruz Alta-RS. E seguintes objetivos específicos:

- Constatar através dos aspectos históricos a trajetória das políticas públicas sociais na legislação brasileira;
- Identificar a evolução da Assistência Social e suas ações perante os direitos e garantias sociais a população brasileira;
- Identificar os aspectos gerais sobre o Programa Bolsa Família e suas vantagens à população;
- Constatar as contribuições feitas pela Política Nacional de Assistência Social e o Programa Bolsa Família como garantia dos direitos sociais no município de Cruz Alta.

Pode-se mencionar que a intervenção profissional na Política de Assistência

Social não se limita apenas à execução das atividades institucionais e à individualização das situações sociais de risco e vulnerabilidade. Por isso, este estudo justifica-se pela necessidade de abordar aspectos históricos da evolução da Política de Assistência Social no Brasil, devido a sua complexidade e diferenciação das demais políticas voltadas às necessidades sociais.

Dentro do contexto histórico destaca-se a proteção básica e especial que abrangem o SUAS e a PNAS, os quais focalizam os direitos sociais dos cidadãos, garantindo serviços com prioridades assistenciais às famílias, seus membros e indivíduos que se encontram em pior situação de vulnerabilidade social. Por isso, através deste estudo busca-se constatar como ocorreu a trajetória da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Programa Bolsa Família (PBF) na legislação brasileira, bem como, analisar de que forma essa evolução trouxe benefícios para a população.

Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, desenvolvida através da leitura de diversas literaturas, artigos científicos, legislação vigente e outros tipos de informações possíveis na busca de um bom entendimento do assunto proposto.

O presente trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos, assim distribuídos: o primeiro capítulo, é a parte introdutória do estudo, em que se aborda brevemente o tema, o problema da pesquisa, a justificativa, bem como, os objetivos propostos para a pesquisa e estudo.

No segundo capítulo, é feita uma breve retomada histórica das políticas sociais no Brasil; aborda-se a Política Nacional da Assistência Social, tratando do resgate histórico das legislações sociais até a importância da Política Nacional da Assistência Social e o Sistema Único da Assistência Social. É abordado também, o Programa Bolsa Família desde seu início, no ano de 1990, quando os programas sociais voltam-se para seguimentos sociais mais vulneráveis, até os dias atuais, incluindo seus benefícios para a população brasileira.

No terceiro capítulo, considera-se a parte metodológica da pesquisa, caracterizada como uma pesquisa documental, através da qual foram coletadas informações de relatórios fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social, da Prefeitura Municipal de Cruz Alta-RS sobre as famílias beneficiadas com o referido PBF.

No quarto capítulo, destacam-se os dados coletados, bem como, as contribuições que o PBF trouxe para as famílias beneficiadas do Município de Cruz

Alta-RS. Ao finalizar este estudo, são apresentadas as considerações que apontam dados relevantes ao tema e objetivos proposto nesta pesquisa.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 Um Breve Histórico da Política Nacional de Assistência Social no Brasil

Este capítulo trata-se brevemente da política pública no Brasil para discutir, posteriormente, a abordagem histórica sobre a Política de Assistência Social como direito a partir da década de 30, observando sua evolução assistencial, bem como, o reconhecimento do Estado quanto à responsabilidade em relação às políticas públicas sociais.

Na sequência, destacam-se as abordagens gerais sobre o Programa Bolsa Família, bem como, suas contribuições ao combate a pobreza.

2.1.1 Características sobre as Políticas Públicas Sociais

Para melhor compreensão, observa-se primeiramente, a palavra pública, que para Gimenes (2009, p. 20) vem “do latim *res pública*, isto é, *res* (coisa), pública (de todos), e por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado, quanto a sociedade.” Com isso, entende-se que a ação pública, além do Estado, a sociedade também representa através do poder de decisão e condições de exercer o controle sobre os atos e decisões governamentais.

Por isso, as políticas públicas interagem ente as demais políticas, visando concretizar os direitos sociais conquistados pela sociedade, de acordo com normas e leis que integram por meio de programas, projetos e serviços, que atendam o interesse comum da população. Lustosa (2012, p. 1) complementa que “as políticas públicas são atividades resultantes do poder público e, geralmente, envolvem mais do que uma decisão, requerendo diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas”. As políticas públicas sociais atuam no Estado como oferta de serviços públicos destinados a prover um determinado grau de proteção social aos membros da sociedade, perante aos direitos dos cidadãos, vulnerabilidade e situações de riscos.

As políticas públicas são decisões de Estado resultantes do esforço de buscar

as soluções dos problemas enfrentados pelos cidadãos. Yazbek (2008, p. 78) salienta que:

As políticas públicas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população.

As políticas públicas sociais servem como uma proteção aos cidadãos, criando e aplicando planos, projetos e programas relacionados aos direitos e deveres sociais, os quais atribuem a condição dos mesmos perante sociedade.

De acordo com Lustosa (2012, p. 16):

A política pública social é um processo que se vai dando no interior da necessária reciprocidade entre a determinação econômica e a vontade política de classes e grupos sociais antagônicos, face àquela determinação, mediante pressão diferenciada junto ao Estado por mudanças que lhes sejam particularmente favoráveis.

Portanto, o Estado se responsabiliza pelas políticas públicas sociais, desenvolvendo mecanismos assistenciais como programas, benefícios e projetos que fomentam os direitos dos cidadãos.

Por isso, pode-se mencionar que a política pública social brasileira, de acordo com a Constituição de 1988, baseou-se na Seguridade Social universal, solidária, democrática e sob a primazia da responsabilidade do Estado, integrando as políticas da saúde, previdência social e assistência social, as quais contribuíram para redução e prevenção de situações de risco e de vulnerabilidades sociais (YAZBEK, 2008).

Lustosa (2012) salienta que as políticas públicas sociais devem converter-se em instrumentos de promoção da cidadania e que tenham como propósito desenvolvimento e implementação estratégicos para conduzir indivíduos conscientes de seus direitos como cidadãos.

As políticas sociais públicas contribuíram também na construção dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros, formando um conjunto com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Com isso, essas políticas permitiram que os cidadãos acessassem recursos, bens e

serviços sociais necessários para a construção de padrões de igualdade nos direitos sociais.

2.1.2 Aspectos Históricos da Assistência Social

É importante ter uma noção sobre a Assistência Social, antes de percorrer a evolução histórica sobre a PNAS. Reis e Pestana (2001, p. 8) entendem Assistência Social como:

Uma política com conteúdo próprio, voltado para a provisão de segurança e de vigilância da universalização de mínimos sociais entendidos como padrões básicos de inclusão. Esta provisão opera diretamente para a superação de algumas vulnerabilidades que fragilizam o cidadão em sua sobrevivência, existência e autonomia, relacionamento, bem como enfrentamento das adversidades do viver.

A Assistência Social é pois, uma política pública de atenção e defesa que busca proteger e defender os direitos dos cidadãos e, daqueles que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social.

A Assistência Social, no decorrer de sua história, foi caracterizada como assistencialista antes de ser reconhecida como política pública social. Isso ocorreu, devido o fato que no Brasil colonial, a assistência aos pobres ocorria através de um caráter filantrópico e caritativo, baseada sob a liderança da Igreja e grupos da elite, que faziam recolhimento e distribuição de esmolas. No final do século XIX, com o fim da escravidão, grupos considerados assistencialistas iniciaram processo de preparação de indivíduos para o mercado de trabalho, devido o início da industrialização brasileira (BRASIL, 2010).

Desde então, se observa o assistencialismo, o clientelismo, a caridade e o voluntariado, sem caracterizar uma política pública social, porque a estes grupos estavam ausentes os instrumentos com capacidade de romper com aquela cultura, e os mesmos eram insuficientes na alocação de recursos humanos e direito sociais dos cidadãos (REIS E PESTANA, 2006).

A política social surgiu no Brasil através do processo de modernização na terceira década do século XX, que marcou o desenvolvimento de política de responsabilidade do Estado, bem como, ao direito do cidadão. As políticas sociais foram importantes visto que o país estava passando na época por um processo de

industrialização e um impulso significativo rumo ao desenvolvimento econômico, social, político e cultural, devido o início da Revolução de 1930, considerada um evento marcante da história contemporânea brasileira (BULA, 2003).

A partir desta época, da Revolução de 1930, ocorreu a inclusão das massas trabalhadoras urbanas, necessitando que o Estado criasse programas e leis voltadas aos trabalhadores dos setores mais pobres da população, bem como, novas formas de governabilidade sobre o social, distinta das ações repressivas ou da caridade privada então predominante (WEISSHEIMER, 2006; CASTRO e MODESTO, 2010).

A Constituição de 1934 foi a primeira a mencionar sobre demanda social, visto que dispôs um capítulo sobre a ordem econômica e social e definiu as responsabilidades do Estado, como a assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante. Esta política respondia com proteção social àqueles trabalhadores quem tinham carteira de trabalho, com profissão e sindicatos reconhecidos pelo Estado (PORTO, 2010).

A primeira grande regulamentação da Assistência Social no Brasil foi à instalação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, conforme Lonardon *et al.* (2012, p. 1) comentam:

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia.

Com isso, a Assistência Social deixou de contribuir somente para uma parte da população e o Estado ampara a sociedade menos favorecida, concedendo auxílios financeiros e subvenções em organizações da sociedade civil destinadas ao amparo social.

O CNSS era formado por pessoas indicadas pelo presidente da república e tinham como função avaliar os pedidos de auxílio financeiro e encaminhar para o Ministério de Saúde e Educação. O presidente decidia a quantidade de recursos públicos federais que seriam repassados às entidades filantrópicas e assistenciais. Porém, a relação do governo federal com o CNSS acontecia diretamente com as instituições, sem qualquer controle social ou participação dos governos estaduais e

municipais, não havendo assim, transferência de recursos e não existia nenhum planejamento ou diagnósticos sociais capazes de informar sobre as ações que deveriam ter prioridade no repasse dos mesmos (SUAS, 2012).

Devido à falta de controle dos repasses financeiros assistenciais, foi criado em 1942, a Legião Brasileira de Assistência - LBA, primeira instituição nacional de Assistência Social que tinha por finalidade atender às famílias dos expedicionários brasileiros (YAZBEK, 2008).

Com a Constituição Federal de 1946, desencadeou no Brasil um processo assistencialista, visto que foram criadas instituições assistenciais públicas e privado-filantrópicas, as quais recebiam recursos por meio da isenção tanto de impostos quanto de contribuição patronal à Previdência Social, cabendo ao CNSS a responsabilidade de conceder o certificado de fins filantrópicos às entidades privadas. Tal procedimento resultou em muitas ações e práticas assistenciais sem unidade, coordenação e atenção aos resultados produzidos (BRASIL, 2010).

Em 1964, ocorreu no Brasil o golpe militar (1964 -1985) que instaurou um período de ditadura, marcante na história brasileira. A ditadura militar concentrou novamente o poder no nível executivo federal. Neste período ocorreu queda dos salários, crescentes desigualdades sociais e silenciamento de suas reivindicações (SUAS, 2012).

Devido ao descontentamento da sociedade com a desigualdade entre os direitos sociais da classe trabalhadora, em 1969, a Legião Brasileira de Assistência - LBA foi vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e outras instituições públicas foram criadas para atuarem de forma independente, segmentando e fragmentando as ações, a saber: Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos (CEME) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) (BRASIL, 2010).

Os anos de 1980 representaram um marco fundamental para o desenvolvimento dos direitos dos cidadãos e das políticas sociais. Nesta época, a sociedade brasileira começou a se organizar e a lutar através de reivindicações e movimentos sociais por mais liberdade e melhores condições de vida, rompendo as barreiras impostas pelo regime militar. Grupos socialistas lutaram por uma democracia participativa, implicando o exercício da participação direta e pessoal dos cidadãos por meio de vários mecanismos, como o plebiscito popular, a ação popular, entre outros, derrubando assim, em 1985, a ditadura no País (BRASIL, 2010).

Somente através da Constituição Federal de 1988, mudaram os aspectos da política social, ganhando proteção e garantia de direito. Esta Carta Magna foi um marco importante para a história brasileira porque ela ampliou os direitos dos cidadãos. Nesse período as ações na área de assistência social foram se burocratizando por meio da criação de regras, normas técnicas e critérios de atendimento da população, e também, o governo federal transformou a LBA em órgão governamental e ampliou sua atuação e as ações foram fragmentadas, com recursos vinculados às esferas estaduais e municipais (SUAS, 2012).

Também pode-se mencionar que a Constituição Federal de 1988 instituiu a Assistência Social como política pública no âmbito da seguridade social, estabelecendo assim proteção à população brasileira por meio de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. A partir disso, a Assistência Social torna-se, portanto, uma política de proteção social articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção da cidadania (BRASIL, 2010).

De acordo com Carvalho e Gerber (2010) a abordagem das políticas sociais ganhou força com a Constituição Federal de 1988, que dispõe a Assistência Social a fazer parte do tripé da Seguridade Social: saúde, previdência e assistência, conforme previsto nos artigos 203 e 204:

Art. 203: a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição á seguridade social e tem por objetivos:
I- a proteção à família, á maternidade, á infância, á adolescência, e a velhice;
II- o amparo ás crianças e adolescentes carentes;
III- a promoção da integridade ao mercado de trabalho;
IV- a habitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integridade ao mercado de trabalho;
V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida de sua família, conforme dispuser a lei.
Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes (BRASIL, 1988).

Pode-se dizer que a Assistência Social integrou o campo de direitos, da universalização e da responsabilidade estatal, orientando, auxiliando, protegendo e prevenindo todo e qualquer cidadão que apresente vulnerabilidade.

De acordo com Suárez e Libardini (2007) com a Constituição de 1988, a

Assistência Social se tornou universal a todos os cidadãos, ou seja, todos têm direito de acessar os programas, projetos e serviços da Política de Assistência Social disponibilizada à sociedade. Como nas demais políticas, a burocracia das ações faz com que este acesso se torne seletivo, apenas àqueles que realmente se encontrem em situação de maior risco e vulnerabilidade social.

Para ajudar as pessoas em estado de vulnerabilidade e que assegurassem seus direitos fundamentais e sociais, o Estado promulgou a Lei nº. 8742/93, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, que se estende ao nível federal, estadual e municipal, envolvendo profissionais do Serviço Social, de outras profissões da área de bem estar social, políticos, detentores de cargos públicos eletivos e a população, em geral. Além disso, a LOAS instituiu que todos possuem o direito à assistência social que integra como política pública, a atenção e a defesa dos direitos (BULLA, 2003).

No artigo 1º da LOAS, a Assistência Social é assim definida:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) veio complementar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, definindo claramente os objetivos e diretrizes da Assistência Social e a forma de organização e de gestão das ações socioassistenciais, reforçando a assistência social como sistema descentralizado, com participação popular e financiado pelo poder público, conforme prescreve a Constituição Federal (BRASIL, 2010).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) dá um novo conceito para a Assistência Social, conforme Pereira (2007, p. 66) destaca:

Política pública que, associada às demais políticas sociais e econômicas, deve concretizar direitos historicamente negados a uma ampla parcela da população. Como tal, ela passou a ter complexidade que requer conhecimento próprio, gestão qualificada e ação competente.

Por isso, a Assistência Social não deve ser encarada como mera distribuição de benefícios e serviços, mas como uma unidade de mecanismos diversos,

interligados entre si, que vão desde a compreensão e o estudo da realidade, o planejamento, a definição de opções, a decisão coletiva até a implementação, o acompanhamento e a avaliação das ações sociais (TONON, OLIVEIRA e BUSSULA, 2012).

A LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (BRASIL, 2007).

Assim, a LOAS vem trabalhando por meio de uma gestão com compromissos estratégicos de princípios e direitos preconizados pela referida lei, que permaneceu, em onze anos da sua implementação, tensionada pela contra-reforma de direitos fundamentais e sociais dos cidadãos em estado de vulnerabilidade (BEHRING, 2011).

2.2 Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social - SUAS

A política social vem assumindo novos contornos, não apenas por localizar-se de forma marcante na esfera pública, como a LOAS, mas também por instalar um sistema de gestão federativo que lhe confere uniformidade, transparência, descentralização e modernização, por meio de um novo sistema público com serviços adequados para garantia de proteção social (CASTRO e MODESTO, 2010).

Para a garantia dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros e complementação das outras políticas foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, fazendo valer os princípios fundamentados da LOAS. A PNAS é baseada em uma política pública de assistência social que tem objetivos próprios, um modelo de organização das suas ações e clareza na composição dos recursos públicos necessários para financiá-las. A Política Nacional de Assistência Social é parte importante da proteção social, pois ela garante os direitos sociais da população (SUAS, 2012).

A PNAS adicionou a vigilância social como uma função essencial aos gestores da política pública de assistência social, a responsabilidade de fazer diagnóstico e pesquisas sobre as condições de vulnerabilidade que atingem as

famílias e seus membros, deixando claras as responsabilidades de cada esfera de governo estabelecidas pela LOAS e ao mesmo tempo, define os pontos que devem ser assumidos como responsabilidades compartilhadas entre a esfera federal, estadual e municipal (SUAS, 2012).

A LOAS também instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como órgão máximo de deliberação da Política Nacional de Assistência Social, com competência de convocar a Conferência Nacional de Assistência Social, como instância privilegiada de participação popular e controle social da PNAS, e nos estados, Distrito Federal e municípios, a responsabilidade de instituir seus respectivos Conselhos (BRASIL, 2010).

PNAS junto com o CNAS buscam incorporar as responsabilidades políticas, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. Além disso, a Política Nacional de Assistência Social ressalta que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação foram consideradas como meios estratégicos para melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo proteção social (PNAS, 2005).

A PNAS/2004 aborda a questão da proteção social em uma perspectiva de articulação com outras políticas do campo social que são dirigidas a uma estrutura de garantias de direitos e de condições dignas de vida. O princípio da atenção social alcança, assim, um patamar balizado pelo esforço de viabilização de um novo projeto de desenvolvimento social através do qual não se pode pleitear a universalização dos direitos à Seguridade Social e da proteção social pública, sem a Política Pública de Assistência Social a nível nacional (PNAS, 2005).

Também no ano de 2004, através da IV Conferência Nacional de Assistência, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi aprovada a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a respeito Carvalho e Gerber (2012, p. 1) comentam que:

O SUAS – Sistema Único da Assistência Social, é uma estratégia de construção de um sistema de proteção social, que tem como exigências: estar baseado no Plano Plurianual; primazia da responsabilidade do Estado; ética (eleger a justiça social, rompimento com o clientelismo); vinculação com direitos; participação (controle social); defesa das necessidades.

Os mesmos autores supra citados complementam que o SUAS possui sua gestão descentralizada e participativa, instituindo-se na regularização e organização em todo território nacional das ações sócio-assistênciais, pois seus serviços, programas, projetos e benefícios têm como prioridade a assistência às famílias, seus membros e indivíduos.

Segundo Yazbek (2008, p. 89) o SUAS está voltado:

À articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil.

Pode-se mencionar que o SUAS disponibiliza serviços, programas, projetos e benefícios por meio de convênios realizados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta mantidas pelo poder público.

Na opinião de Albuquerque (2001, p. 80), o SUAS “tem o caráter preventivo das situações de risco, desenvolvendo habilidades e potencialidades, e tendo como ferramentas sistemas como o de vigilância e defesa social”. Pode-se mencionar que o SUAS foi implantado para garantir o direito à convivência familiar e comunitária.

O SUAS também é um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS. Pereira (2007, p. 69) menciona que:

O propósito do SUAS é o de garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico (funcionalmente interligados), a implementação e gestão da Política. Através do SUAS que se irá saber: como os serviços, benefícios, programas e projetos previstos na LOAS e na Política vão ser organizados e oferecidos; onde podem ser encontrados; que pessoas ou grupos sociais terão acesso a eles e sob quais critérios; que padrões de atendimento vão ser definidos; como serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e de que forma será feito o acompanhamento e a avaliação do próprio sistema e de seus resultados e impactos.

Na visão de Barbosa e Lago (2008) o SUAS consiste em uma política com base na gestão pública que contribui com financiamento, controle social, participação popular, programas, projetos e benefícios, como uma estratégia de

construção de um sistema de proteção e garantia dos direitos sociais, visando atenção prioritária às pessoas em situações de risco e vulnerabilidade social.

Os instrumentos de regulação da Política de Assistência Social em vigor são, portanto, a CF/88, a LOAS/93, a Política Nacional de Assistência Social/2004, mas para regulamentar o SUAS, em 2005, foi criada a Norma Operacional Básica – NOB, que definiu as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Lonardone *et al.* (2012, p. 1) comentam que:

A Norma Operacional Básica/SUAS – é um sistema descentralizado, participativo e não-contributivo, que organiza e regula as responsabilidades das esferas de governo e da sociedade civil em relação à política de assistência social e afirma que a assistência social é uma política pública e compõe o sistema de seguridade social.

O SUAS, regulamentado na Norma de Operacionalização Básica (NOB) Suas/2005, traz, com a sua instalação, uma série de inovações tanto do ponto de vista técnico quanto na dimensão política e social.

A NOB/SUAS/2005 indica as seguintes prerrogativas para a construção efetiva do SUAS, conforme Pereira (2012, p. 9-10) descreve:

- 1) a gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos.
- 2) divisão de responsabilidades entre os entes federativos para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão.
- 3) fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;
- 4) orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;
- 5) regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada (âmbitos municipal, estadual e federal).
- 6) respeita a diversidade das regiões.
- 7) reconhece as diferenças e desigualdades regionais, considerando-as no planejamento e execução das ações.
- 8) articula sua dinâmica às organizações e entidades de assistência social reconhecidas pelo SUAS.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a NOB-SUAS, propõem a organização do sistema descentralizado e participativo sustentado na ligação entre o governo, os conselhos e os poderes organizados pela iniciativa da própria sociedade (SUAS, 2012).

Portanto, pode-se observar através da trajetória histórica da Política Nacional de Assistência Social, que a mesma foi se configurando em política pública no decorrer da legislação brasileira e transformada num conjunto de ações assistenciais, buscando a garantia dos direitos para todos que deles necessitassem.

A Política Nacional de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades sociais, visando seu enfrentamento, da garantia dos mínimos sociais ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (SUAS, 2012).

Segundo Sposati (2005) a Assistência Social como política pública rompe com práticas discriminatórias na atenção à população que a rotulam como “mendigo, menor, carente, necessitado”, visto que institui-se como política de seguridade social assegurando padrões de qualidade e dignidade no atendimento oferecido pela rede de serviços de proteção e defesa dos direitos dos cidadãos.

A PNAS também trata das volubilidades sociais em um sistema único de proteção social em que todas as ações, programas, projetos e serviços se concentram em achar a solução no âmbito familiar ou comunitário sem tentar retirar a responsabilidade do contexto político-econômico em que estão inseridas as populações (FREITAS, 2010).

O SUAS também é muito importante na Assistência Social, pois é colocado num movimento de ampliação de políticas sociais no país, integrando a rede de proteção social construída e consolidada no governo atual (PNAS/2004). O SUAS descentraliza os serviços socioassistenciais nos territórios, classifica e ordena os serviços em níveis de proteção (básica e especial), garante a aplicação autônoma dos recursos pelos municípios com repasse automático e regular de recursos fundo a fundo; cria um sistema de informação que favorece o processamento das transações financeiras, que auxilia nos processos de tomadas de decisão e fornece elementos de monitoramento e avaliação dos serviços e benefícios proporcionados pela Política Nacional de Assistência Social (TAPAJÓS, CRUS e ALBUQUERQUE, 2007).

O SUAS atualmente é uma realidade do ponto de vista legal e sua implantação vem ocorrendo nas diferentes instâncias governamentais, ainda que a realidade política, econômica, social e cultural brasileira se constitui num importante desafio para sua consolidação, devido à gestão descentralizada e participativa. O Ministério de Desenvolvimento Social (2004, p. 33) destaca:

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

A proposta do regime brasileiro de Assistência Social expresso pela CF-88, pela LOAS-2003, PNAS-2004, pela NOB-2005 e pela construção do SUAS é de tornar a assistência social política substantiva de direitos. Essa distinção está, cada vez mais, se tornando clara aos gestores e agentes institucionais, representantes da sociedade e usuários que convivem na prática com a Política Nacional de Assistência Social (SPOSATI, 2005).

Além disso, o SUAS estabelece normas que estruturam as novas bases de instituição da assistência social como política de Estado. Na visão de Gimenes (2009, p. 47):

A construção do SUAS está expresso no princípio constitucional do direito sócioassistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado como seu dever e direito de todo cidadão, exigindo que se tenha como ponto de partida, unidade de concepção quanto ao âmbito e conteúdo da política social sobre o paradigma do direito e da cidadania. O avanço é que essa perspectiva exige a necessária ruptura com o paradigma conservador que organiza a Assistência Social por projetos sociais focalistas e seletivos; pela fragmentação de serviços por segmentos sociais; pela privatização da concepção da política de Assistência Social repassando a responsabilidade para organizações não governamentais; prevalência do princípio de subsidiariedade, benemerência e filantropia e a operacionalização das ações de assistência social através de agentes isolados da sociedade civil sem desenvolver articulação em rede.

É condição fundamental, para a proposta do SUAS, a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação (SPOSATI, 2005).

A PNAS e o SUAS realizam a garantias de proteção social ativa, pois fornecem condições de autonomia, sustentabilidade, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social (TAPAJÓS, CRUS e

ALBUQUERQUE, 2007).

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, bem como, da PNAS, cumprindo dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social. Trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental (PNAS, 2005).

Além disso, essas políticas públicas definem e organizam os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da PNAS possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e garantia dos direitos sociais aos cidadãos em situações de riscos e vulnerabilidade social (PNAS, 2005).

Gimenes (2009, p. 50) salienta que a gestão do SUAS deve ser “descentralizada e participativa, regulando e organizando em todo território as ações da Assistência Social, pressupondo gestão compartilhada e cofinanciamento pelas três esferas de governo com definição de suas competências”.

A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social funcionam também como modelo de gestão, segundo Lajús (2012, p. 175) destaca:

Por um lado representa a possibilidade de concretizar o proposto pela LOAS de uma gestão descentralizada, com comando único em cada esfera governamental, capaz de assegurar, efetivar direitos de cidadania e inclusão social, por outro enfrenta um duplo desafio de romper com a cultura do assistencialismo, do clientelismo com base nas relações de favor e de se contrapor a reforma do Estado em andamento que afirma as antigas práticas políticas, considerando a lógica estatal de desresponsabilizar-se de suas funções em relação as políticas públicas no sentido de privilegiar o mercado e por meio dele o processo de acumulação capitalista.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da PNAS, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial (LAJÚS, 2012).

A Política Nacional de Assistência Social representa a construção coletiva do redesenho da política com a finalidade de implantar o Sistema Único de Assistência

Social - SUAS, requisito essencial da LOAS para que se efetive a Assistência Social enquanto política pública.

2.3 Programa Bolsa Família

O combate à fome e à desnutrição vem sendo discutido ao longo da história humana, mas através das políticas públicas sociais foram ganhando espaço. Em 1974, na Conferencia Mundial sobre Alimentação, organizada pela FAO (*Food and Agriculture Organization*) os governos participantes, dentre eles, o Brasil, comprometeram-se a desenvolver esforços no sentido de garantir que todo ser humano estivesse livre do risco da fome e da desnutrição, para que assim pudesse desenvolver plenamente seu potencial de crescimento, constituindo-se em um direito inalienável (MDS, 2005).

No Brasil, é reconhecido que as ações empreendidas não têm sido suficientes para debelar a desnutrição, particularmente pela forte associação desse evento com a baixa renda familiar e com o insuficiente nível de escolaridade do chefe da família. Silva *et al.* (2007) comentam que foi criado o Programa Fome Zero como uma estratégia do Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Esta estratégia governamental possibilita também o atendimento a outras dimensões das necessidades humanas em combate às condições constrangedoras de segurança alimentar e nutricional.

O próximo passo nessa construção histórica ocorreu nos anos 1990, com a aprovação pelo Senado, em dezembro de 1991, do Projeto de Lei no 2.561, propondo a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de imposto de renda negativo, segundo Castro e Modesto (2010, p. 29):

O projeto, todos os brasileiros com 25 anos ou mais e rendimentos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (R\$ 158,45 - valor atualizado) teriam direito a uma renda mínima vital igual a 30% da diferença entre seus rendimentos e o limite de Cr\$ 45.000,00. Note que o projeto versa sobre renda individual e não sobre renda familiar per capita. A lei original nunca foi votada pela Câmara e, em 2004, um substitutivo bem mais vago, a Lei nº 10.835, foi sancionado pelo presidente Lula.

O projeto estava completo e de acordo com as necessidades dos cidadãos menos favorecidos, com a criação de um elemento novo no sistema de proteção

social, dependendo apenas da votação a favor do Congresso Nacional, porém, não foi sancionado.

Tendo em vista que a Política Nacional de Assistência Social sempre foi espaço privilegiado para operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, considera-se a erradicação da fome componente fundamental nesse propósito. A experiência acumulada da área mostra que é preciso articular distribuição de renda com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias (PNAS, 2005). Castro e Modesto (2010, p. 29) mencionam que:

Devido as políticas públicas e a luta da LOAS foram criados programas federais como: primeiro, o Bolsa Escola Federal, criado em 2001, e o Ministério da Educação respondia pelo referido programa. Ele que consistia na frequência mínima anual à escola de 85% para crianças de 6 a 15 anos, e o benefício era concedido a famílias cuja renda per capita se situava abaixo de R\$ 90,00 e o valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança, com um teto de R\$ 45,00 por família. Segundo, foi criado um pouco depois do Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, cujas contrapartidas eram: aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre 0 e 6 anos, com teto de R\$ 45,00 por família. O programa estava a cargo do Ministério da Saúde. Em 2003, foi criado outro programa, o Cartão Alimentação, o qual tratava-se de uma transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda per capita não alcançava meio salário mínimo. Os recursos deveriam ser usados exclusivamente na compra de alimentos.

O Governo Federal foi incorporando e integrando esses programas nas políticas públicas sociais na busca de um único programa para unificar as ações públicas nas áreas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação infantil e transferência de renda.

De acordo com Weissheimer (2006), no final do governo Fernando Henrique Cardoso foram lançadas algumas políticas voltadas para a melhoria da renda e da qualidade de vida da população mais pobre: PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Agente Jovem, Sentinela, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. O governo Lula, com início em 2003, encontrou um sistema de programas sociais de transferência de renda dispersos por vários ministérios, com diferentes listas de beneficiários e critérios para recebimentos de benefícios. Esse sistema “espalhado” foi submetido a um processo de unificação, decisão que exigiu, entre outras coisas, o cadastramento e a unificação das listas de beneficiários e a redefinição de critérios.

Oliveira *et al.* (2007) comentam que, com a unificação dos programas, foi criado um projeto como o Programa Bolsa Família (PBF) que se insere na política pública para combater a pobreza e ampliar o acesso ao alimento por meio da transferência de renda mínima às famílias brasileiras, submetidas a condições adversas de vida, resgatando um dos principais pilares da dignidade e do direito humano: a cidadania. O mesmo autor (2007, p. 19) complementa que “o Bolsa Família, foi criado em 2003, é um programa de transferência condicionada de renda para famílias em situação de pobreza que visa promover o alívio imediato da pobreza através da transferência direta de renda”.

Weissheimer (2006) menciona que o Bolsa Família, instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, é um programa federal de transferência direta de renda destinado às famílias em situação de pobreza. O programa é gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com os estados e municípios. Além disso, Ferraz (2008, p. 29) menciona que:

O Bolsa Família integra o chamado “Programa Fome Zero”, que visa a assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

O MDS assume também a responsabilidade pelo programa Fome Zero, juntamente com suas atividades-fim, de coordenar e gerir o programa Bolsa Família, as políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Inclusão Produtiva. O programa Bolsa Família também unificou quatro programas de transferência de renda do governo federal – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Trabalhando em parceria com vários ministérios com programas na área social, o MDS coordena e busca a expansão da política de inclusão e promoção social no Brasil, respeitando as diversidades regionais, culturais, religiosas e étnicas (TAPAJÓS, RODRIGUES e COELHO, 2010).

Embora o Programa Bolsa Família (PBF) tenha surgido apenas em 2003, sua criação é consequência de uma trajetória particular das políticas de proteção social seguida pelo Brasil nas últimas décadas, em especial após a Constituição Federal do Brasil, de 1988 (CF/88). Entretanto, foi a partir da CF/88 que se consolidaram novos e importantes aspectos para a construção de um novo sistema brasileiro de

proteção social, elevando o status da assistência social ao das outras políticas sociais que formam sua espinha dorsal: educação, saúde e previdência (CASTRO E MODESTO, 2010).

Além disso, pode-se destacar que o SUAS, como sistema de política pública, atua junto com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a Renda de Cidadania, no sentido de fortalecer a estratégia Fome Zero. Esta parceria visa garantir a promoção de direitos essenciais ao cidadão pela segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (TAPAJÓS, CRUS e ALBUQUERQUE, 2007).

Desde 2003, os programas federais de transferência de renda estão unificados no Programa Bolsa Família. Segundo Vianna (2008, p. 134) esse programa propõe:

Alcançar seu principal objetivo, que é possibilitar a conquista da cidadania pela parcela mais vulnerável da população, articulando três dimensões: promoção do alívio imediato da pobreza, reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação e coordenação de programas complementares.

Entende-se com isso, que o Programa Bolsa Família procurou ir além de amenizar a pobreza no Brasil ao possibilitar, às famílias menos favorecidas, alimentos, educação e saúde. Weissheimer (2006, p. 25) salienta que o Bolsa Família tem dois objetivos básicos:

Combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. Uma das novidades do programa em relação a iniciativas similares anteriores foi a unificação de todos os benefícios sociais do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) em um único programa. O objetivo da unificação foi garantir maior agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos.

Assim, o Programa Bolsa Família tem a finalidade não só de combater a miséria, mas em construir políticas que possam efetivar a transição da situação de dependência em relação aos programas de transferência de renda para um estágio sustentável de inclusão social que combine participação no mercado de trabalho com garantia de direitos.

Cabe destacar também, conforme Mesquita (2007, p. 64) salienta, que as

“ações de transferência direta de renda do tipo do Bolsa Família foram estruturadas fora do eixo da assistência, implementadas em uma ótica distinta da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, como políticas focalizadas de combate à pobreza”. Essas transferências ocorriam como alternativas políticas e não como medida complementar integrante de uma política mais ampla de satisfação de necessidades sociais básicas.

Por isso, o Bolsa Família foi regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, e dispõe em seu art. 4º, os objetivos básicos que permeiam a execução dessa ação, conforme Mesquita (2007, p. 106) descreve:

- promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- combater a pobreza;
- promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações do Poder Público.

O Bolsa Família procura a superação da fome e da pobreza, pela promoção do alívio imediato, por meio da transferência direta de renda à família, reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e de educação, pelo cumprimento das condicionalidades, o que contribuem para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações. Também, PBF pela coordenação de programas complementares tem por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e de pobreza (FERRAZ, 2008).

No entanto, é necessário observar os critérios de elegibilidade do Bolsa Família, conforme Oliveira *et al.* (2007, p. 20) relacionam:

Partem da definição de situação das famílias na pobreza, com ocorrência de crianças até 15 anos de idade, gestantes e nutrizes, e famílias em extrema pobreza⁴, com ou sem ocorrência de crianças, gestantes e nutrizes. Para as famílias em situação de extrema pobreza, o benefício parte de um valor básico de R\$50,00 para aquelas sem ocorrência de crianças, gestantes e nutrizes, e adiciona um valor variável de R\$15,00 para cada ocorrência, até o teto de três. Para as famílias em situação de pobreza, os valores dos benefícios são somente as variáveis.

Além disso, a renda da família é calculada a partir do montante de todas as pessoas da casa referente ao mês (como os salários e as aposentadorias). Este valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda per capita da família e Ferraz (2008, p. 29) complementa que:

Ao entrar no Bolsa Família, a família se compromete a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde: o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Neste contexto, o MDS avalia que o Programa pode passar a atender famílias com filhos até a finalização do ensino médio e famílias sem crianças durante um período entre cinco e dez anos. Após esse período, as pessoas seriam incluídas em políticas públicas voltadas para a garantia de direitos e para a sua inserção no mercado de trabalho. Uma das características centrais do Programa é que ele procura associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social (WEISSHEIMER, 2006). Cabe destacar que ocorreu um aumento, segundo Weissheimer (2006, p. 40-41)

Em abril de 2006, de R\$ 100,00 para R\$ 120,00 do limite de renda para a inscrição das famílias no programa. Considerando que a renda foi desgastada pelo processo inflacionário, o MDS pretendeu manter como parâmetro os mesmos níveis adotados em 2003, quando o programa foi criado. Essa atualização também levou em conta os dados da PNAD de 2004, do IBGE, que apontaram uma redução da quantidade de famílias em estado de miséria. Mesmo com a atualização do limite para R\$ 120,00, o movimento de melhoria na renda dos mais pobres deve resultar, segundo avaliação do MDS, numa redução de 100 mil famílias atendidas pelo programa – de 11,2 para 11,1 milhões. A expectativa do MDS é investir até R\$ 8,3 bilhões no programa em 2006. O ministério também propôs ao governo um acréscimo no valor do benefício, de um pouco mais de 10% (quem hoje recebe R\$ 15,00 por mês passaria a ganhar R\$ 17,00, e os benefícios para famílias que recebem R\$ 95,00 seriam reajustados para R\$ 107,00). Outra medida em implementação é o atendimento diferenciado para diferentes perfis de pobreza.

O Bolsa Família compromete em cumprir as condicionalidades do Programa nas áreas de saúde e educação, em manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos e a agenda pré e pós-

natal para as gestantes e mães em amamentação (FERRAZ, 2008).

Para melhor visualização desses valores, a Figura 1, a seguir, mostra os valores de benefícios que as famílias integrantes do Programa podem receber.

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças/adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	18,00
		2 Membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	54,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	76,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	94,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	112,00

Figura 1: Valores de Benefícios do PBF

Fonte: FERRAZ, 2008, p. 32.

Os valores poderão ser acrescidos por contrapartida de estados e municípios, dependendo da pactuação firmada por meio de termo de cooperação entre o MDS e os demais entes da Federação para a implementação conjunta de programas de transferência de renda (FERRAZ, 2008).

A integração com outros programas sociais é um dos conceitos centrais do Bolsa Família, devido a isso, atualmente chega a mais de 11 milhões de famílias pobres com uma complementação de renda familiar básica, além de garantir que as crianças fiquem na escola, controlando também a vacinação delas. Articulado com outros programas, ele tem sua ação potencializada, e com isso, o governo pretende agir em conjunto, olhando cada família como um todo e procurando estabelecer a interação dos programas e das ações socioassistenciais. (WEISSHEIMER, 2006).

Em conformidade com a legislação e a normativa do Programa Bolsa Família, cabe a cada município, de acordo com suas possibilidades, instituir programas complementares federais, estaduais e municipais a fim de potencializar as ações já empreendidas, conforme Suárez e Libardoni (2007, p. 134), destacam:

Essa diretriz, aberta por ser democrática, atribui responsabilidades às equipes gestoras deixando-as em liberdade para conceber e implantar ações ajustadas às especificidades de cada município. Esse desenho democrático, nem sempre valorizado, até mesmo pelas equipes gestoras, deve ser mantido a despeito das muitas demandas em contrário. Contudo, o aperfeiçoamento das gestões locais requer a inclusão, nas diretrizes de atribuições específicas dos municípios, de atuações necessárias para a potenciação das capacidades das beneficiárias, pelo fato de serem elas as principais co-responsáveis pela consecução dos objetivos do Bolsa Família.

A gestão do Programa é realizada de forma descentralizada, por meio da cooperação entre o Governo Federal, estados, o Distrito Federal e os municípios, no esforço conjunto de erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais e regionais, conforme dispõe os princípios constitucionais (BRASIL, 2010).

Castro e Modesto (2010, p. 40) mencionam que os municípios têm vários papéis fundamentais no Programa Bolsa Família, mas o principal “é que são responsáveis pela identificação das famílias a serem beneficiadas mediante o recolhimento das informações que compõem o cadastro”. Entende-se que são os agentes municipais que decidem quem será ou não beneficiário de uma bolsa família.

As prefeituras são responsáveis pelo cadastramento das famílias e pela atualização da base de dados do cadastro único (CadÚnico). Weissheimer (2006, p. 26) destaca que esse cadastramento foi criado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001:

CadÚnico, que é um instrumento de coleta de informações que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza, definidas como aquelas com renda mensal igual ou inferior a 1/2 salário mínimo por pessoa, no país.

Após o processamento das informações, as pessoas constantes do cadastro recebem o Número de Identificação Social - NIS. Essas informações são reunidas em um único banco de dados nacional e, posteriormente, devolvidas aos municípios e estados, para que as diversas esferas de governo também se informem sobre quem são, onde estão e como vivem as famílias em situação de pobreza no Brasil e em sua região e possam assim elaborar e implementar políticas e programas sociais adequados às necessidades desse segmento da população (MDS, 2005).

No entanto, Gimenes (2009, p. 70) salienta que o CadÚnico foi renomeado por um novo, Decreto nº. 6.135 de 26 de junho de 2007, ao qual foi atribuído a

função de fazer a identificação e “caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, e ficou sendo o instrumento utilizado obrigatoriamente para a seleção de beneficiários e a integração dos programas sociais que atendem à população de baixa renda”.

Ferraz (2008) comenta que a partir das informações inseridas no CadÚnico, por meio de sistema desenvolvido para esse fim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês, através da Caixa Econômica Federal (agente operador) elabora relatório com o quantitativo de famílias do Cadastro Único que atendam ao critério de elegibilidade do Programa Bolsa Família.

Weissheimer (2006) comenta os beneficiários do Bolsa Família devem passar por avaliações de saúde regulares, para verificar o peso e medir a altura, entre outros testes. Se deixar de cumprir as exigências nas áreas de educação, saúde, e de manter o cadastro atualizado na Secretaria de Assistência Social, a família pode perder o benefício instituído pelo programa.

Portanto, as famílias permanecem no Programa Bolsa Família enquanto estiverem atendendo aos critérios de elegibilidade e manterem as crianças e adolescentes efetivadas à educação e em programas de saúde. Além disso, cabe destacar que as famílias devem estar cientes do compromisso com a veracidade das informações prestadas no cadastramento, com o cumprimento das condicionalidades, bem como quanto à sua responsabilidade de comunicar ao poder público municipal o fato de a família deixar de atender aos critérios de elegibilidade do Programa (MDS, 2005).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A apresentação dos procedimentos metodológicos compreende a concepção do tipo de estudo realizado, bem como a identificação das técnicas de coleta, análise e interpretação dos dados. Assim, o propósito deste capítulo é apresentar os procedimentos metodológicos escolhidos para que os objetivos do trabalho fossem alcançados.

Além disso, este trabalho trata também de uma pesquisa aplicada conforme Gil (1999, p. 44):

A pesquisa aplicada, por sua vez, apresenta muitos pontos de contato com a pesquisa pura, pois depende de suas descobertas e se enriquece com o seu desenvolvimento, todavia, tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e conseqüências práticas dos conhecimentos. Sua preocupação está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para a aplicação imediata numa realidade circunstancial.

A pesquisa aplicada leva em conta sua finalidade que é a aplicação prática com interesse voltado para sua utilização em uma circunstância real.

Para atingir o objetivo deste estudo e responder a questão proposta, foi necessária uma pesquisa documental. Sua notabilidade é justificada no momento em que se podem organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta (TANTIM, 2004).

Os documentos consultados e analisados foram relatórios do Programa Bolsa Família, bem como, das famílias cadastradas realizados pela Prefeitura Municipal de Cruz Alta-RS, na Secretaria de Desenvolvimento Social, responsável pelo o desenvolvimento do PBF no referido município.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Antes de realizar a apresentação e a análise dos resultados obtidos através dos relatórios do Programa Bolsa Família, pela Prefeitura Municipal de Cruz Alta-RS, destaca-se brevemente, abordagens gerais do referido município, para melhor desenvolvimento da referida pesquisa.

4.1 Caracterização do Município de Cruz Alta-RS

A história de Cruz Alta remonta ao final do século XVII, quando uma grande cruz de madeira foi erguida a mando do padre jesuíta Anton Sepp Von Rechegg em 1698, logo após a fundação de São João Batista nos Sete Povos Missioneiros. Mais tarde, com a demarcação do Tratado de Santo Ildefonso em 1777, a linha divisória (Campos Neutrais) que separava as terras da Espanha das de Portugal, cortava o território rio-grandense pelos divisores de água exatamente por esse local onde existia a grande cruz e uma pequena Capela do Menino Jesus (CRUZ ALTA-RS, 2011).

O local consolidou-se ainda no final do século XVIII como Pouso dos Tropeiros e muitos passaram a residir nas proximidades, até que, no início do século XIX depois de uma tentativa sem sucesso, mudaram-se então mais para o norte estabelecendo-se onde hoje está a cidade de Cruz Alta, cuja fundação deu-se no dia 18 de agosto de 1821 em resposta a uma petição feita pelos moradores. A boa água das vertentes do Arroio Panelinha que abasteciam os viajantes pelas mãos das nativas do lugar, deu origem à Lenda da Panelinha, que prega o retorno à Cruz Alta daqueles que em suas águas saciarem a sede (CRUZ ALTA-RS, 2011).

O município de Cruz Alta foi criado por uma Resolução Imperial em 11 de março de 1833, pelo Presidente da Província da época, Visconde de Macaé José Carlos Pereira de Almeida Torres. Tornou-se então um dos maiores e mais importantes municípios do Estado do Rio Grande do Sul, quando foi desmembrado de Rio Pardo (um dos quatro municípios iniciais do Estado) (CRUZ ALTA-RS, 2011).

Cruz Alta, outrora imenso território, das terras originais do município-mãe se desmembraram 219 municípios do Rio Grande do Sul, que se subdividiram ainda mais ao longo dos séculos XIX, XX e XXI. Alguns municípios filhos de Cruz Alta:

Passo Fundo (1857), Santa Maria (1857), Santo Ângelo (1873), Palmeira das Missões (1874), Soledade (1875), Vila Rica (hoje Júlio de Castilhos, 1891), Ijuí (1912), Panambi (1954), Ibirubá(1954) e tantos outros (CRUZ ALTA-RS, 2011).

Cruz Alta foi elemento importante em quase todos os principais acontecimentos políticos, militares, econômicos e religiosos que o estado vivenciou. Desde as escaramuças da Revolução Farroupilha, quando o município recém criado foi alvo de incursões militares e especulações políticas em sua Câmara de Vereadores, além de receber o Alto Comando Farrapo em janeiro de 1841 com a presença de Bento Gonçalves, Giuseppe Garibaldi e Anita Garibaldi, David Canabarro, entre tantos outros (CRUZ ALTA-RS, 2011).

Na década de 1970, mais precisamente em 1 de julho de 1979 é instalada a TV Cruz Alta - Canal 3, emissora parte da RBS e afiliada da TV Globo, Tempos depois passou a denominar-se RBS TV Cruz Alta. A emissora vem a colaborar com o desenvolvimento na região noroeste do estado, no meio publicitário e na comunicação de massa na área de abrangência, descobrindo vários profissionais de expressão estadual e nacional (WIKIPÉDIA, 2011).

O município pertence à Mesorregião do Noroeste Rio-Grandense e à Microrregião de Cruz Alta. Localiza-se a uma latitude 28° 38 '19" sul e a uma longitude 53° 36' 23" oeste, com altitude média de 452 metros do nível do mar. O acesso à cidade se dá pela BR-158, no eixo norte-sul, pela BR-377, a leste, e também pela RS-342, a oeste. A localização do município tem uma importância estratégica, sendo considerado como um importante tronco rede ferroviário na região centro-norte do estado, com a presença de um porto seco no nordeste da cidade (WIKIPÉDIA, 2011).

Segundo dados do IBGE, o PIB do município, no ano de 2004, foi de R\$ 637.533.000,00. No mesmo ano o PIB per capita foi de R\$ 9.301,00, abaixo da média do estado, que é de R\$ 13.320,00. A economia do município baseia-se em um forte setor primário, através da produção do trigo, soja e milho.

O crescimento forte do PIB entre os anos de 2002 e 2003 pode ser atribuído a desvalorização cambial em relação ao dólar. Essa desvalorização permite o aumento das exportações de grãos produzidos no município, gerando um crescimento no PIB. Essa dependência de fatores externos juntamente com a incerteza das safras de grãos torna a economia do município muito instável.

A cidade de Cruz Alta-RS possui educação no ensino infantil, fundamental, ensino médio em escolas municipais e estaduais, bem como, particulares. Quanto o ensino superior destaca-se: Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ), a Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS), o Ensino a Distância (EAD) e a Escola de Aperfeiçoamento de Sargentos (EASA), (WIKIPÉDIA, 2011).

Quanto à saúde, o município de Cruz Alta-RS possui clínicas como: Clínica de Fisioterapia, de Fraturas e Clínica Renal Santa Lúcia. Quanto os hospitais encontram-se dois apenas, o Hospital Santa Lúcia e Hospital de Caridade São Vicente de Paulo (WIKIPÉDIA, 2011).

Na cidade de Cruz Alta-RS existem vários estabelecimentos comerciais, empresas e instituições, incluindo vários supermercados e açougues.

Além disso, possui duas cooperativas, como: C.C.G.L. - Cooperativa Central Gaúcha Ltda., indústria laticínia inaugurada em 09.10.2008, processando inicialmente 1 milhão de litros de leite por dia. Na segunda fase a meta passa 2,2 milhões de litros e na terceira fase de 4 a 5 milhões de litros por dia, e a COTRIMAIO (Agricultura).

Em Cruz Alta o agronegócio se desenvolve sobre uma estrutura fundiária baseada no latifúndio e com forte apoio governamental tanto em termos de créditos quanto de infra-estrutura, entre outros benefícios. Se materializando, portanto, a atuação da tríplice aliança, Agronegócio-latifúndio-Estado, que em nossa avaliação é o principal mecanismo de produção e reprodução da pobreza nos municípios do interior do Brasil.

Cruz Alta se intensificou a exclusão social e pobreza nas últimas décadas, em um contexto de crescimento da riqueza do agronegócio. E um dos indicadores de que a riqueza do agronegócio fica concentrada nas mãos de pouca gente é o fato de que o número de pessoas beneficiadas com o Programa Bolsa Família no município é quase seis vezes maior que o de pessoas que vivem na área rural. Uma situação no mínimo contraditória para um município que tem como base da economia as atividades agropecuárias.

4.2 Análise dos Resultados

Para atingir a proposta deste estudo, buscou através de relatórios do Programa Bolsa Família, bem como, das famílias cadastradas desenvolvidos pela

Secretaria de Desenvolvimento Social, da Prefeitura Municipal de Cruz Alta, dados que puderam identificar as contribuições da Política Nacional de Assistência Social e o Programa Bolsa Família na garantia dos direitos sociais dos cidadãos da referida cidade.

Através dos dados foram obtidos os seguintes resultados, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Programa Bolsa Família no Município de Cruz Alta-RS

Especificações	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Famílias Beneficiadas pelo PBF	245	1.106	1.543	1.886	2.042	2.487	2.768	2.952	3.153
Crianças e adolescentes/ escola	425	2.891	3.045	3.847	4.867	5.101	6.542	7.042	8.596
Vacinação	325	704	2.454	2.895	3.542	3.957	4.598	5.684	6.435
Saída estado de pobreza extrema/garantia de direitos sociais	-	12	105	241	346	509	753	896	1.487

Fonte: Prefeitura Municipal de Cruz Alta (2011).

Observa-se que no ano de 2003, não ocorreu muitas famílias cadastradas nos programas de vinculação de outras transferências de renda, os quais foram unificados no Bolsa Família. No entanto, no decorrer dos anos, após o cadastramento das famílias, o Bolsa Família trouxe benefícios, como: obtendo melhores condições de vida e saúde, além do processo de combate a fome, a inserção de crianças e adolescentes nas escolas, obtendo vacinações em dia e diminuição do estado de pobreza.

Desde a consolidação do Programa Bolsa Família, instalou-se um amplo debate acerca de seu potencial para reduzir a pobreza e promover queda na desigualdade de renda existente no Brasil, bem como, a garantia dos direitos sociais dos cidadãos. Inúmeros estudos mostram que a ampliação do programa e a vinculação de outras transferências de renda ao salário mínimo tiveram efeito importante tanto na redução da pobreza quanto na queda da desigualdade

(MARQUES et al, 2007).

Através dos dados coletados, pode-se observar que existe um aumento significativo em cada ano de famílias cadastradas no PBF no Município de Cruz Alta, entre o período de 2003 a 2011, conforme demonstra o Quadro 2:

Quadro 2 - Número de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família no Município de Cruz Alta-RS

Período	Número de famílias cadastradas no PBF	% Relativo de famílias cadastradas no PBF
2003	245	7,80
2003 a 2004	861	27,31
2004 a 2005	437	13,85
2005 a 2006	343	10,87
2006 a 2007	156	4,95
2007 a 2008	445	14,11
2008 a 2009	281	8,91
2009 a 2010	184	5,83
2011	201	6,37
Total	3.153	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de Cruz Alta (2011).

Pode-se observar no Quadro 2 que a cada período ocorreu um aumento progressivo das famílias cadastradas no PBF, sendo o maior índice significativo no começo do Programa Bolsa Família, de 27,31% entre período de 2003 a 2004, e os demais também obtiveram aumento gradual.

Acredita-se que esse aumento de cadastro no Programa Bolsa Família pode-se associar à falta de emprego formal que garanta uma renda maior para as famílias saírem da pobreza, bem como, a falta de educação (PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZ ALTA, 2011).

Observa-se que só no início do Programa Bolsa Família atingiu um percentual relevante de famílias atendidas. No ano seguinte, 2004, o percentual aumentou de famílias beneficiadas e cadastradas, conforme Marques *et al.* (2007, p. 164) destacam que “em junho de 2004, o Governo Federal registrava que 4.103.016 famílias que foram beneficiárias do Programa Bolsa Família, absorvendo, naquele mês, recursos da ordem de R\$ 288,2 milhões”. O PBF passou a transferir para os estados, e, principalmente, para os municípios, um conjunto de responsabilidades e

prerrogativas na gestão das políticas, programas e prestação de serviços sociais e assistenciais.

Também cabe destacar as contribuições que o Programa Bolsa Família trouxe para as crianças e adolescentes em Cruz Alta quanto à questão escolar e vacinação, conforme demonstra o Quadro 3.

Quadro 3 - Contribuições do Programa Bolsa Família no Município de Cruz Alta-RS para crianças e adolescentes

Período	Inserção escolar Número de crianças e adolescentes	% Relativo Inserção escolar	Vacinação	% Relativo Vacinação
2003	425	4,95	325	5,05
2003 a 2004	2.466	28,69	379	5,89
2004 a 2005	154	1,79	1.750	27,19
2005 a 2006	802	9,33	441	6,85
2006 a 2007	1.020	11,86	647	10,05
2007 a 2008	234	2,72	415	6,45
2008 a 2009	1.441	16,76	641	9,96
2009 a 2010	500	5,82	1.086	16,88
2011	1.554	18,08	751	11,68
Total	8.596	100%	6.435	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de Cruz Alta (2011).

Constata-se através dos resultados que a inserção escolar de crianças e adolescentes obtiveram o maior índice no período de 2003 a 2004, com 28,69% dos dados obtidos relacionados a inserção escolar de crianças e adolescentes. Quanto a vacinação, ocorreu um aumento significativo no período de 2004 a 2005, com 27,19% dos resultados com relação a vacinação de crianças neste período. Observa-se com isso, que desde a implantação do Programa Bolsa Família em 2003, as famílias cadastradas no município de Cruz Alta obtiveram um aumento progressivo em cada período de 2003 a 2011, contribuindo assim com melhoria no aspecto não somente financeiro, como também, na educação e saúde.

Segundo Weissheimer (2004) que Bolsa Família beneficia cerca de 11,1 milhões de famílias, com transferência de renda de até R\$ 107,00 por família. Mas não se trata apenas de transferência de renda. O Bolsa Família, além de contribuir para o combate a fome também ajudou no aumento do índice de frequência de

crianças e adolescentes nas escolas, diminuindo a evasão escolar e o trabalho infantil, além de aumentar o percentual de crianças vacinadas.

No decorrer da pesquisa documental em Cruz Alta, pode-se observar que as famílias que foram beneficiadas com o Bolsa Família algumas saíram do estado de pobreza extrema, observando assim, a contribuição da PNAS e PBF quanto a garantia dos direitos sociais desses cidadãos, conforme demonstra o Quadro 4.

Quadro 4 - Contribuição do Programa Bolsa Família do Município de Cruz Alta-RS quanto ao estado de pobreza extrema e garantia dos direitos sociais

Período	Número de famílias que saíram do estado de pobreza extrema/garantia de direitos sociais	% Relativo de famílias que saíram do estado de pobreza extrema/garantia de direitos sociais
2003	-	-
2003 a 2004	12	1
2004 a 2005	93	6,25
2005 a 2006	136	9,15
2006 a 2007	105	7,06
2007 a 2008	163	10,80
2008 a 2009	244	16,41
2009 a 2010	143	9,61
2011	591	39,72
Total	1.487	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de Cruz Alta (2011).

Observa-se, no Quadro 4, que muitas famílias beneficiadas pelo PBF saíram do estado de pobreza extrema e o máximo foi alcançado no ano de 2011, com 39,72% dos resultados. Também foi constatado os direitos sociais dessas famílias, os quais foram garantidos por meio do referido Programa e através das ações da PNAS.

A Política Nacional de Assistência é importante visto que busca combater a seletividade através da universalização do acesso à política pública, trata das questões de riscos e vulnerabilidades sociais por meio do fortalecimento de vínculos em família e comunidade, pode sublimar o contexto socioeconômico e político que envolve a situação tratada pelos serviços socioassistenciais (FREITAS, 2010).

Além disso, pode-se constatar através das informações contidas nos relatórios sobre o Programa Bolsa Família que ocorreram melhorias nas famílias beneficiadas logo após a participação no PBF, contribuindo para o bom estado nutricional das mesmas, acesso a vestuário, remédios, fraldas, material escolar etc (TAPAJÓS, RODRIGUES e COELHO, 2010).

Como pode-se observar nos dados obtidos dos relatórios do município de Cruz Alta-RS, o PBF está trazendo benefícios e contribuições não somente na destruição de renda mas também quanto a garantia dos direitos sociais dos cidadãos. Menciona-se que a inclusão social e econômica dos mais pobres é um dos pontos urgentes nas políticas públicas sociais no Brasil e isto vem significando um esforço em várias frentes em que as políticas direcionadas a esse público estão se esforçando para promover o alívio imediato da pobreza através da transferência direta de renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas sociais no Brasil tiveram um longo percurso histórico, alguns de grande luta na área de proteção social e nos direitos dos cidadãos, outros pelo reconhecimento de leis específicas para a assistência social, vinculando não só direitos, mas com garantias que assegurassem aos cidadãos em situação de risco e vulnerabilidade social.

Este estudo teve como propósito identificar as contribuições da Política Nacional de Assistência Social e o Programa Bolsa Família na garantia dos direitos sociais no município de Cruz Alta-RS.

Para tanto, foi realizado um levantamento bibliográfico entre artigos científicos e biblioteca virtual e dados documentais relacionados diretamente à Política Nacional de Assistência Social e ao Programa Bolsa Família. Pode-se verificar ao da história, as políticas públicas sociais na legislação brasileira, suas ações perante os direitos e garantias sociais a população brasileira e suas contribuições na garantia dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros.

Também, se constatou através da evolução histórica que as políticas públicas sociais começam a ser percebidas enquanto tais desde a década de 30, com os avanços ocorridos ao longo dos anos e a Assistência Social ganha novo rumo com promulgação da Constituição Federal de 1988. Por meio da Carta Magna as políticas sociais ganham força, visto que a proteção social fica garantida a todos os cidadãos, materializando-se no sistema de seguridade social, que compreende as política de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, configurando-se como um direito público e dever do Estado.

Sendo a Assistência Social reconhecida pela Lei Maior como garantidora dos direitos sociais da população, ela precisava de legislações específicas, surgindo alguns anos depois, em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que foi regulamentada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e, um ano

depois, em 2004, instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que definia o modelo de gestão para a nova política de seguridade social, o SUAS, bem como, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), para regulamentação e implantação do SUAS nos territórios nacional.

No entanto, também pode-se constatar durante a pesquisa da trajetória das políticas públicas sociais na legislação brasileira, que desde o começo da percepção da necessidade dos direitos sociais, existia a preocupação da proteção social, relacionados a pobreza e desigualdade social, gerando um aumento das demandas sociais que levavam a necessidade da intervenção pública.

Desde então, programas de Assistência Social vêm sendo integrados na Política Nacional de Assistências Sociais, especificamente voltados à alimentação e à nutrição das famílias em estado de pobreza. Após a promulgação da PNAS, ações governamentais realizaram programas de garantia de renda imediata, como: Bolsa-Alimentação (2001), o Programa Auxílio-Gás (2002), o Bolsa-Renda (2002) e o Cartão-Alimentação (2003). Porém, esses programas não trouxeram grande êxito e precisava de uma ação imediata para diminuir o estado de pobreza e desnutrição do País.

Então em 2003, esses programas passaram por um processo de unificação, e o Programa Bolsa-Família propôs, não apenas garantir aos grupos mais vulneráveis, o acesso aos bens básicos, mas investir na formação das pessoas, através da melhoria de suas condições de saúde, nutrição e escolaridade. Procurou ajudar e ampliar uma complexa rede de proteção social direcionada às famílias mais pobres e vulneráveis.

Por meio das informações contidas nos relatórios do Programa Bolsa Família, disponibilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Social, da Prefeitura Municipal de Cruz Alta-RS, pode-se constatar que o Programa Bolsa Família trouxe muitas contribuições para as famílias em pobreza e extrema pobreza, devido às ações das políticas públicas sociais. Identifica-se que desde o final de 2003 até 2011, os índices de famílias beneficiadas aumentaram, e com isso, diminuiu a desnutrição, aumentou a frequência escolar de crianças e adolescentes, o número de crianças vacinadas, bem como, diminuiu o trabalho infantil.

Assim, pode-se dizer que as iniciativas para o estabelecimento dos direitos e garantias sociais no decorrer da trajetória histórica das políticas públicas foram

alcançadas, por meio de lutas sociais e criações de legislações para amparar a Política Nacional de Assistência Social.

Atualmente os cidadãos brasileiros adquiram proteção social, e os cidadãos e famílias inteiras em situação de risco e vulnerabilidade social estão sendo asseguradas por ações socioassistenciais, e beneficiadas com rendas monetárias imediatas como garantia de combater a miséria no país e, em particular, no município de Cruz Alta-RS.

Portanto, pode-se notar que os objetivos deste estudo foram alcançados, porém, no decorrer da pesquisa ocorreram contratemplos, limitações para realizar a coleta de dados, mas mesmo com o pouco de informações obtidas, pode identificar as contribuições da Política Nacional de Assistência Social e do Programa Bolsa Família para as famílias do município de Cruz Alta-RS, como garantia dos direitos sociais, obtendo melhorias nas condições de vida e saúde, a inserção de crianças e adolescentes nas escolas e diminuição do estado de pobreza.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Simone. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do Assistente Social. *In: Seminário Nacional - O Trabalho do/a Assistente Social no SUAS*. Conselho Federal de Assistência Social, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do Assistente Social. *In: Seminário Nacional - O Trabalho do/a Assistente Social no SUAS*. Conselho Federal de Assistência Social, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas e programas do MDS: Resultados - Bolsa Família e Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

_____. **Capacitação para controle social nos municípios: SUAS e Bolsa Família**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

BULLA, Leonia Capaverde Bulla. Relações sociais e questão social na trajetória histórica do serviço social brasileiro. **Revista Virtual Textos & Contextos**. Nº 2, ano II, dez. 2003. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/.../727>. Acesso em mar.2012.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares. **Pobreza e exclusão feminina nos territórios do agronegócio: o caso de Cruz Alta/RS**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação -IGEO/UFRGS, 2009. Disponível em: www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/.../000734774.pdf. Acesso em abr. 2012.

CARVALHO, Valéria C.C; GERBER, Luiza M. L. **O SUAS: Sistema Único da Assistência Social em perspectiva**. Artigo publicado 2012. Disponível em: <<http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/associal/arquivos/ArtigoOSuasEmPerspectiva.pdf> >. Acesso em mar. 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de.; MODESTO, Lúcia. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf>. Acesso em mar. 2012.

CRUZ ALTA. Prefeitura Municipal de Cruz Alta. Disponível em: <http://www.cruzalta.net/>. Acesso em setembro de 2011.

FERRAZ, Lúcio Flávio. **Programa Bolsa Família: Impactos na Distribuição da Renda**. Brasília – D.F: Tribunal de Contas da União - Instituto Serzedello Corrêa Especialização Em Orçamento Público, 2008. Disponível em: Acesso em: mar. 2012.

FREITAS, Nathália Eliza de. O SUAS e o princípio da universalidade. *In: Diálogos. Política de Assistência Social. Revista Psicologia. Ciência e Profissão*. Julho 2010. Disponível em: <www.pol.org.br>. Acesso em: mar. 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo:Atlas, 1999.

GIMENES, Valéria da Silva Barbosa. **Política Nacional de Assistência Social: Perspectivas para o Exercício Profissional do Assistente Social**. Franca-SP: Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”, 2009. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/posservicosocial/valeriasilva.pdf>>. Acesso em: mar. 2012.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Cadernos do CEOM**. Ano 22, n. 30 – Políticas públicas: memórias e experiências. Disponível em: <http://apps.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/viewFile/456/290>. Acesso em mar. 2012.

LONARDONI, Eliana.; GIMENES, Junia Garcial.; SANTOS, Maria Lucia dos.; NOZABIELLI, Sônia Regina. **O processo de afirmação da Assistência Social como Política Social**. Artigo publicado no Programa de Iniciação Científica, do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Toledo – NEPE. Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm. Acesso em: mar. 2012.

LUSTOSA, Paulo Henrique. **Políticas Públicas e Assistência Social: Um preâmbulo para a discussão do Plano Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza (1998/2002)**. Disponível em: <http://www.ibrad.org.br/site/Upload/Artigos/5.pdf>. Acesso em mar. 2012.

MARQUES, Rosa Maria.; MENDES, Áquilas.; LEITE, Marcel Guedes.; HUTZ, Ana. **A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família: Orientações para o Ministério Público**. Brasília – D.F: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Acesso em mar. 2012.

MESQUITA, Camile Sahb. **O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e significado social.** Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social, 2007. Disponível em: <repositorio.bce.unb.br/bitstream/.../1/2007_CamileSahbMesquita.pdf.> Acesso em mar. 2012.

OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira.; ANDRADE, Mônica Viegas.; RESENDE, Anne Caroline Costa.; RODRIGUES, Clarissa Guimarães.; SOUZA, Laetícia Rodrigues de.; RIBAS, Rafael Perez. **Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família.** Brasília, DF: MDS, 2007.

PEREIRA, Larissa Dahmer. **Políticas Públicas de Assistência Social Brasileira: avanços, limites e desafios.** Disponível em: www.cpihts.com. Acesso em mar. 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS.** Ser Social, Brasília, n. 20, p. 63-83, jan./jun. 2007. Disponível em: http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewArticle/251. Acesso em mar. 2012.

PNAS. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004.** Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social, Novembro de 2005. Disponível em: <http://www.sedest.df.gov.br/sites/300/382/00000877.pdf>. Acesso em mar. 2012.

PORTO, Fábio. Ação Conjunta de Psicólogos e Assistentes Sociais é essencial para a garantia da emancipação e do protagonismo social da população. Entrevista. *In: Diálogos. Política de Assistência Social. Revista Psicologia. Ciência e Profissão.* Julho 2010. Disponível em: www.pol.org.br. Acesso em mar. 2012.

REIS, Carlos Nelson dos.; PESTANA, Cíntia Ribes. A especificidade da Assistência Social: algumas notas reflexivas. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 5, nov. 2006. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/1013/5270> Acesso em mar. 2012.

SILVA, Maria da Conceição Monteiro da.; ASSIS, Ana Marlúcia de Oliveira.; SANTANA, Mônica Leila Portela de.; PINHEIRO, Sandra Maria Conceição.; SANTOS, Nedja Silva dos.; BRITO, Edleide. **Programa Bolsa Família e Segurança Alimentar das Famílias Beneficiárias: Resultados para o Brasil e Regiões.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS.** V Conferência Nacional de Assistência Social - Conselho Nacional de Assistência Social – SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília – DF: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, dezembro de 2005. Disponível em: www.mds.gov.br/...assistencia-social.../fotografia-da-assistencia-socia. Acesso em mar. 2012.

SUÁREZ, Mireya.; LIBARDONI, Marlene. **O Impacto do Programa Bolsa Família: Mudanças e Continuidades na Condição Social das Mulheres**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SAGI, 2007.

SUAS: Sistema Único de Assistência Social. **Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na Atuação dos Conselhos de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/.../cartilha-2.pdf. Acesso em mar. 2012.

TAPAJÓS, Luziele.; CRUS, José Ferreira da.; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007. Disponível em: www.mds.gov.br/...assistencia-social...suas...sistemas...sistema-unico. Acesso em mar. 2012.

TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

TONON, Alicia Santolini.; OLIVEIRA, Dayane Aparecida Lacerda.; BUSSULA, Danila Aparecida. **A Política de Assistência ao Idoso**. Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/view/1352/1291>. Acesso em mar. 2012.

VAITSMAN, Jeni.; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. UNESCO, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000189.pdf>. Acesso em mar. 2012.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A Nova Política Social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? *In: Política Social e Serviço Social: Elementos Históricos e Debate Atual da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ*. Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social, 2008. Disponível em: http://www.ess.ufrj.br/siteantigo/download/revistapv_18.pdf. Acesso em mar. 2012.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

WIKIPÉDIA. Dados Estatísticos do Município de Cruz Alta-RS. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Cruz_Alta_\(Rio_Grande_do_Sul\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Cruz_Alta_(Rio_Grande_do_Sul)). Acesso em setembro de 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. Política Urbana e Serviço Social: Estado e Políticas Sociais: Estudos de Política e Teoria Social. *In: Política Social e Serviço Social: Elementos Históricos e Debate Atual da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ*. Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social, 2008. Disponível em: http://www.ess.ufrj.br/siteantigo/download/revistapv_18.pdf. Acesso em mar. 2012.